

Sentencia C-706/05

POTESTAD DEROGATORIA DEL CONGRESO-Sustento en el principio democrático

POTESTAD DEROGATORIA DEL CONGRESO-Características

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE CLAUSULA DEROGATORIA-Procedencia

Es procedente un control constitucional de las disposiciones derogatorias, no sólo por cuanto el Congreso, al ejercer esa potestad, debe acatar los mandatos constitucionales, sino además porque la declaración de inexequibilidad de un cláusula derogatoria tiene un efecto preciso, que consiste en reincorporar al ordenamiento aquellos contenidos normativos que habían sido derogados.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE CLAUSULA DEROGATORIA-Parámetros para analizar cargo de violación de los principios de unidad de materia y de identidad

PRINCIPIO DE CONSECUVICIDAD EN TRAMITE LEGISLATIVO-Definición

PRINCIPIO DE IDENTIDAD EN TRAMITE LEGISLATIVO-Definición

PRINCIPIO DE IDENTIDAD LEGISLATIVA Y PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Distinción

PRINCIPIO DE CONSECUVICIDAD Y PRINCIPIO DE IDENTIDAD EN EL TRAMITE LEGISLATIVO-Vulneración en norma derogatoria que no fue objeto de debate ni aprobación en las Comisiones Conjuntas Terceras y Cuartas Constitucionales/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Observancia en derogatoria de norma

En relación con las expresiones acusadas contenidas en el artículo 69 de la Ley 863 de 2003, se desconoció el requisito según el cual todo proyecto de ley debe tener efectivamente cuatro debates (art. 157 C.P.) y en particular fue desconocido el principio de identidad y consecuentemente el de consecutividad que rige el trámite legislativo. Es claro en efecto que dichas expresiones -mediante las cuales se incluyó en el artículo sobre vigencia y derogatorias el artículo 443 del Estatuto Tributario- no fueron objeto de debate ni aprobación por las Comisiones Conjuntas Terceras y Cuartas Constitucionales. Si bien puede afirmarse, como lo hace el señor Procurador, que en el presente caso se respetó el principio de unidad

de materia por cuanto la derogatoria a que se hace referencia no resulta ajena a la materia general del proyecto y al título finalmente aprobado, a saber, "Por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas", no cabe duda que se desconoció el principio de identidad, que exige que las modificaciones, adiciones o supresiones que se introduzcan por las plenarias de las Cámaras guarden identidad, no sólo de materia, sino temática, con lo discutido y aprobado en las comisiones permanentes respectivas. Cabe recordar que cuando se está en presencia de un tema específico, autónomo y separable de los otros temas de un proyecto de ley, este debe ser objeto de debate por las Comisiones Constitucionales, así como por las plenarias de cada Cámara, sin que baste invocar de manera genérica el cumplimiento del principio de unidad de materia. Así las cosas la Corte encuentra que en el presente caso asiste razón a los demandantes en cuanto al desconocimiento del principio de identidad y consecuentemente del principio de consecutividad en relación con las expresiones acusadas, por cuanto éstas, -que contienen un tema perfectamente autónomo y separable del resto del proyecto debatido-, no fueron objeto de debate y votación en las comisiones Conjuntas Terceras y Cuartas constitucionales.

#### DEBATE PARLAMENTARIO-Importancia

Es claro para la Corte que en el presente caso, como se desprende del resumen hecho del trámite legislativo surtido para la adopción de la Ley 863 de 2003, la aprobación de las proposiciones con las que se decidió incluir las expresiones acusadas en el texto del artículo sobre vigencia y derogatorias no fue objeto de ningún tipo de consideración por parte de las Plenarias de Cámara y Senado, en cuanto aparecieron de manera abrupta y sin que se conociera por los Congresistas el contenido del artículo que se estaba derogando. Al respecto la constancia dejada por el Representante Germán Navas Talero en el sentido de la ausencia de conocimiento y de debate sobre el texto sometido a votación es bastante ilustrativa, así como lo es la constancia dejada en el mismo sentido por varios Senadores en la sesión Plenaria en que se votó el proyecto en que se contienen las expresiones acusadas. Es claro para la Corte que no hubo debate respecto de la inclusión de las expresiones "el artículo 443" contenidas en el artículo 69 de la Ley 863 de 2003 y de esta manera se vició igualmente el trámite legislativo en relación con las referidas expresiones.

Referencia: expediente D-5531

Demandada de inconstitucionalidad contra las expresiones “el artículo 443” contenidas en el artículo 69 de la Ley 863 de 2003 “Por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas”

Actores:

Enrique Vargas Lleras

Luis Fernando Villegas Gutiérrez

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá D. C., seis (6) de julio de dos mil cinco (2005)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

### I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos Enrique Vargas Lleras y Luis Fernando Villegas Gutiérrez presentaron demanda contra las expresiones “el artículo 443” contenidas en el artículo 69 de la Ley 863 de 2003 “Por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas”.

Mediante auto del 2 de diciembre de 2004, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda y dispuso correr traslado de la misma al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor, ordenó fijar en lista las normas acusadas para asegurar la intervención ciudadana y comunicar la iniciación del proceso al señor Presidente de la República, y al Presidente del Congreso de la República, así como también a los Ministros del Interior y de Justicia, de Hacienda y Crédito Público y a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales a

fin de que, de estimarlo oportuno, conceptúen sobre la constitucionalidad de las normas acusadas.

De igual manera, ofició a los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, con el fin de que enviaran al Despacho copia completa del expediente con los antecedentes legislativos relacionados con el trámite y aprobación dado al aparte “el artículo 443”, contenido en el artículo 69 de la Ley 863 de 2003, indicando en forma clara y precisa cuándo fue incorporado dicho texto dentro del proyecto que finalmente se convirtió en la referida Ley 863 de 2003, así como cuál fue la votación con que se aprobó el texto en mención en las Comisiones y Plenarias, especificando la fecha de aprobación, el quórum requerido, la votación obtenida y el anuncio de la misma de conformidad con lo previsto en el artículo 8º del Acto Legislativo No. 01 de 2003.

Cumplidos los trámites ya relacionados, propios de esta clase de procesos, y previo el concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

## II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de la norma demandada, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 45.415 del 29 de diciembre de 2003. Se subraya lo demandado.

“Ley 863 de 2003”

(agosto 7)

El Congreso de Colombia:

DECRETA:

(...)

CAPITULO VII

Vigencia y derogatorias

Artículo 69. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las siguientes disposiciones: Inciso 2º del artículo 85; artículo 90-1; parágrafo 3º del artículo 127-1; artículo 242; artículo 243; inciso 2º del artículo 366-1; el artículo 384; el artículo 443; el artículo 499-1; la expresión “y solo deberán discriminar el impuesto en los casos contemplados en el artículo 618” del artículo 511; el inciso cuarto del artículo 555-1; el parágrafo del artículo 651, el inciso segundo del artículo 689-1, los literales d) y e) del artículo 869 del Estatuto Tributario; el artículo 272 de la Ley 223 de 1995; el Parágrafo del artículo 121 de la Ley 488 de 1998; el parágrafo del artículo 1º de la Ley 677 de 2001; el artículo 61 de la Ley 788 de 2002.

A partir del 31 de diciembre de 2006, se derogan el artículo 213; literal m) del artículo 322 del Estatuto Tributario y el artículo 15 de la Ley 109 de 1985 en lo referente a usuarios industriales de bienes de las zonas francas.

(...)

### III. LA DEMANDA

Los demandantes afirman que las expresiones acusadas vulneran los artículos 157, 160 y 161 de la Constitución Política.

Los actores explican que dichas expresiones no fueron consideradas ni aprobadas en primer debate por las Comisiones Constitucionales de Senado y Cámara respectivamente, situación que se deduce del trámite legislativo del proyecto de ley que culminó con la expedición de la Ley 863 de 2003, donde es claro que las mismas solo aparecieron a último momento en la Plenaria del Senado de la República sin que se hiciera ninguna consideración sobre el alcance de la derogatoria por ellas efectuada.

Indican que: “...la derogatoria del artículo 443 del Estatuto Tributario, se introdujo a última hora y en el último debate ante el Senado, generándose vicios en su trámite, pues si se pretendía incluir esta derogatoria en el texto legal en formación, debió haberse regresado ante las células de Cámara y Senado para que se hubieran dado los debates correspondientes...”.

Afirman que el proyecto de ley que culminó con la expedición de la Ley 863 de 2003 i) fue

presentado por el Gobierno Nacional el 5 de noviembre de 2003; ii) fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 572 del jueves 6 de noviembre de 2003; iii) en la exposición de motivos el Gobierno Nacional manifestó que el propósito principal del proyecto era formular un conjunto de medidas que le permitieran al Gobierno a corto plazo resolver el problema estructural de las finanzas públicas, para lo que los distintos sectores que conforman la estructura económica deberán aportar su cuota de esfuerzo y sacrificio en proporción a sus capacidades.; iv) el proyecto de ley referido constaba de 53 artículos, siendo el último de ellos el referente a la vigencia y derogatorias que no incluía la derogatoria del artículo 443 del Estatuto tributario<sup>1</sup>; v) la ponencia para primer debate en las Comisiones Económicas de la Cámara y Senado, fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 634 del 27 de noviembre de 2003, y en lo relativo al texto de la norma sobre vigencia y derogatorias se establecieron algunas modificaciones en relación con el proyecto original pero que no incluyeron la derogatoria del artículo 443 del Estatuto Tributario<sup>2</sup>; vi) en el texto finalmente aprobado por las Comisiones Conjuntas de Cámara y Senado no hubo mención alguna en relación con la derogatoria del artículo 443 del Estatuto Tributario; vii) las ponencias para segundo debate tampoco incluyeron en el texto sobre vigencia y derogatorias la derogatoria del artículo 443 del Estatuto Tributario<sup>3</sup>; viii) solo en el segundo debate en el Senado de la República se incluyó la derogatoria del artículo 443 del Estatuto Tributario.

En esos términos, advierten que: "...las modificaciones introducidas a las normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas, mediante la derogatoria de algunas de las disposiciones del Estatuto Tributario, específicamente la del artículo 443 del mismo, no surtió los cuatro debates exigidos por la Carta para que un proyecto se convierta en Ley de la República..." .

Sobre el particular citan un extenso aparte de la sentencia C-801 de 2003 y hacen énfasis en el incumplimiento de lo presupuestados allí señalados para el trámite Legislativo.

Luego de citar el texto del artículo 443 del estatuto tributario objeto de derogatoria afirman que "las implicaciones que esta derogatoria trae consigo, no fueron discutidas, ni consideradas" por lo que concluyen que "su inclusión en la parte final del proceso legislativo fue abrupta" y constituyó una violación de los principios que rigen el trámite legislativo y en particular los principios de identidad y consecutividad, así como la necesaria consideración y debate de las disposiciones objeto de votación por el Congreso.

#### IV. INTERVENCIONES

##### 1. Dirección General de Impuestos y Aduanas Nacionales-DIAN-

La Dirección aludida mediante escrito de la doctora Ana Isabel Camargo Angel, funcionaria de la Oficina Jurídica -División de Representación Externa- de la Dirección General de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN-interviene en el presente proceso y solicita la declaratoria de exequibilidad de las expresiones acusadas, con base en las razones que a continuación se sintetizan.

La interviniante advierte que considerando el objetivo buscado por el legislador: "...se llega a la conclusión que la derogatoria del artículo 443, permite volver al sistema general de causación del impuesto sobre las ventas, porque en tratándose de servicios y teniendo en cuenta los avances en la tecnología de las comunicaciones, lo dispuesto en el citado artículo 443, deja por fuera la prestación de otros servicios que utilizan el medio de la telefonía, pero que no son propiamente de servicio telefónico, como lo son aquellos servicios prestados por los denominados 'operadores', quienes prestan entre otros, los servicios telemáticos y de valor agregado...".

Recuerda que los artículos 1º y 3º del Decreto 1794 de 1991, establecen en qué consisten los servicios telemáticos y los servicios de valor agregado. Al respecto el artículo 3º establece que: "...la licencia para la prestación de un servicio de valor agregado o telemático involucra, si fuere el caso, el permiso para el establecimiento, uso y explotación del servicio de soporte, sin posibilidad de la prestación directa de dicho servicio soporte a terceras personas, con independencia del servicio, objeto de la licencia, y el acceso a interconexión a servicios soporte prestados por otro operador autorizado, definidos por el licenciatario...".

Afirma que de conformidad con lo previsto en el artículo 6º del Decreto 1794 de 1991, que se refiere al tratamiento general de impuesto sobre las ventas para los servicios de valor agregado, es claro que la derogatoria del artículo 443 del Estatuto Tributario fue adecuada en la medida en que dicha norma imponía una limitación para efectos de la responsabilidad y pago del impuesto sobre las ventas, al establecer solamente el servicio telefónico y dejar por fuera un sinnúmero de actividades y responsables que se derivan de la utilización de las redes de telecomunicaciones, pero que por la existencia específica contenida en la citada disposición, dejaban la responsabilidad del gravamen en cabeza del tercero prestador de las

redes de telecomunicaciones.

Precisa que: "...los efectos de la derogatoria del artículo 443 del E.T. no implica la creación de nuevos sujetos pasivos del impuesto sobre las ventas en materia de telecomunicaciones, ya que a la luz de lo dispuesto en el citado artículo 6º, todos los servicios de valor agregado y telemáticos, quedan incursos en la disposición del artículo 437 del Estatuto Tributario, al indicarse en el literal c) que son responsables del impuesto sobre las ventas 'Quienes presten servicios' ...".

Así mismo, observa que: "...realizándose la prestación de un servicio por definición gravado y no expresamente excepcionado, la categorización general y abstracta del artículo 437 del Estatuto Tributario, comporta la fijación directa del sujeto pasivo que exige el inciso 1º del artículo 338 de la Constitución Política...". Sobre el particular cita apartes de la sentencia C-209 de 1993.

Explica que: "...en el caso concreto de los servicios prestados por los operadores diferentes al servicio de telefonía tradicional, es legal la adecuación que se logra con la derogatoria del artículo 443 del E.T. dentro del régimen general del IVA, toda vez que con la existencia en el ordenamiento tributario del citado artículo, objeto de la presente acción, la responsabilidad recaía únicamente en el prestador del servicio de telecomunicaciones. (...) En efecto, la derogatoria, como tal no afecta la legalidad en cuanto la figura del responsable de los servicios múltiples que utilizan la telefonía básica, porque le está recordando a los operadores que de conformidad con la norma general, son responsables del IVA como prestadores del servicio y no del tercero que presta la tecnología (redes de comunicaciones), como medio indispensable para efectos de la prestación de los servicios telemáticos y de valor agregado, entre otros...".

Concluye entonces que de mantenerse la vigencia del artículo 443 del Estatuto Tributario, se desdibuja el verdadero responsable del impuesto sobre las ventas, a la luz del precepto del artículo 437 del Estatuto Tributario, literal c), en concordancia con las normas de los Decretos 1794 de 1991 y 1900 de 1990, mediante los cuales se expiden normas sobre los servicios de valor agregado y telemáticos, expedidas por el Ministerio de Comunicaciones.

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Señor Procurador General de la Nación, allegó el concepto número 3759, recibido el 16 de febrero de 2005, en el que solicita a la Corte la declaratoria de exequibilidad de los preceptos acusados, de conformidad con las siguientes consideraciones.

En relación con el trámite legislativo surtido por las expresiones acusadas contenida en la Ley 863 de 2003, la Vista Fiscal recuerda que i) la iniciativa de reforma tributaria fue presentada al Congreso a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público el 5 de noviembre de 2003 y publicada en la Gaceta del Congreso No. 572 de 2003; ii) La respectiva ponencia para primer debate fue discutida y aprobada en sesiones conjuntas de las Comisiones Terceras y Cuartas de Cámara y Senado, los días 9, 10 y 11 de diciembre de 2003; iii) El Gobierno Nacional convocó a sesiones extraordinarias mediante los Decretos 3620 y 3631 de 2003, para los días 19 a 22 de diciembre de 2003, y las Plenarias de Cámara y Senado sesionaron simultáneamente el día 20 de diciembre de 2003, con el fin de aprobar en segundo debate el proyecto de ley No. 134/03 -Senado- y No. 155/03 -Cámara-; iv) Como consta en el Acta No. 25 del 20 de diciembre de 2003, publicada en la Gaceta del Congreso No. 27 (pág. 58), fue presentada una proposición por el Senador Gabriel Ignacio Zapata Correa, en relación con la derogatoria del artículo 443 del E.T., por considerar que tal norma era una simple repetición de la regla establecida en el artículo 437 del E.T. que fue aprobada por la plenaria del Senado; v) Según consta en la Gaceta del Congreso No. 697 de 2003 correspondiente a la sesión plenaria extraordinaria de la Cámara de Representantes del día 20 de diciembre de 2003, el mismo texto fue aprobado por la Cámara de Representantes; vi) el informe de la Comisión de Conciliación -hecha necesaria por razones diferentes a la derogatoria del artículo 443 del Estatuto Tributario- fue aprobado por las Plenarias de Cámara y Senado; vii) La Ley 863 de 2003 fue sometida a sanción presidencial el día 29 de diciembre de 2003, y se publicó en el Diario Oficial No. 45.415.

Del anterior resumen la Vista Fiscal concluye que no hubo vicios de trámite en la aprobación del artículo que contiene las expresiones acusadas, toda vez que si bien es cierto que el artículo 157 superior, exige que todo proyecto de ley surta cuatro debates, ello no significa que el proyecto como tal deba en su texto y contenido ser el mismo durante todo el proceso legislativo, pues el artículo 160 constitucional, establece que las Cámaras en el tercero o en el cuarto debate de un proyecto de ley, pueden introducir las modificaciones que juzguen necesarias, modificaciones que pueden estar contenidas incluso en artículos nuevos, tal como lo prevé el artículo 189 de la Ley 5<sup>a</sup> de 1992.

Afirma que la inclusión de la derogatoria del artículo 443 del Estatuto Tributario dentro del artículo 69 acusado, no vulneró el principio de unidad de materia previsto en el artículo 158 superior, toda vez que dicha derogatoria se ajusta al propósito de la Ley 863 de 2003 que era dictar normas en materia tributaria.

Al respecto precisa que: "...Es propio del procedimiento legislativo que se puedan introducir por parte de una Cámara modificaciones, adiciones y supresiones a los proyectos de ley que su homóloga ha estudiado y aprobado, modificaciones que sólo se encuentran un límite y es el que se señala en el artículo 158 constitucional, es decir, que las modificaciones que se introduzcan a los proyectos de ley, incluso en forma de preceptos nuevos, deberán respetar de manera inequívoca la regla de la unidad de materia, en donde corresponderá a la Comisión Accidental solventar las discrepancias surgidas entre los textos aprobados en una y otra Cámara, en aplicación del artículo 161 constitucional...". Sobre el particular cita un aparte de la sentencia C-1488 de 2000.

Aclara finalmente que con la inclusión de las expresiones acusadas no se vulneró el artículo 161 superior, puesto que: "...lo que presentan las Comisiones Accidentales a las Plenarias es un informe que contiene los diversos temas objeto de conciliación, y que en el caso concreto no era procedente que las Comisiones de Mediación estudiasen la inclusión en tela de juicio, dado que no existía divergencia de textos en relación con este tema, pues las plenarias de ambas Cámaras coincidieron en introducir entre las derogatorias, el artículo 443 del Estatuto Tributario...".

## VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### 1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4º de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir, definitivamente, sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues la norma acusada hace parte de una Ley de la República.

### 2. La materia sujeta a examen

Los demandantes consideran que las expresiones "el artículo 443" contenidas en el artículo

69 sobre “vigencias y derogatorias” de la Ley 863 de 2003 “Por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas”, deben ser declaradas inexequibles por cuanto dicho texto no se discutió ni aprobó en primer debate en las Comisiones Conjuntas de Senado y Cámara y solo apareció en la Plenaria del Senado de la República. Afirman así mismo que las implicaciones de la derogatoria así introducida no fueron discutidas y que la aparición de dichas expresiones al final del trámite fue abrupta con lo que se vulneraron los artículos 157, 160 y 161 de la Constitución y en particular los principios de identidad y de consecutividad en el trámite legislativo, así como el necesario debate de las disposiciones objeto de votación por el Congreso.

Para la interviniente en representación de la Dirección General de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN-, la derogatoria del artículo 443 del Estatuto Tributario se explica en que dicha norma imponía una limitación en relación con la responsabilidad y pago del impuesto sobre las ventas, al establecer solamente el servicio telefónico y dejar por fuera un sinnúmero de actividades y responsables que se derivan de la utilización de las redes de telecomunicaciones, que por la existencia de la citada disposición dejaban la responsabilidad del gravamen en cabeza del tercero prestador de las redes de telecomunicaciones.

Por su parte, el Procurador General de la Nación estima que no existió vicio alguno en el trámite del artículo 69 de la Ley 863 de 2003, al incluirse por la Plenaria del Senado de la República la derogatoria del artículo 443 de la Estatuto Tributario, pues si bien es cierto que la Constitución Nacional establece que todo proyecto de ley debe surtir cuatro debates, eso no significa que éste en su texto y contenido deba ser el mismo durante todo el proceso legislativo. Explica que en este caso no se desconoció el principio de unidad de materia que establece el artículo 158 de la Constitución como tampoco el artículo 161 superior, pues el texto acusado no fue objeto de conciliación.

Así las cosas, la Corte en el presente proceso deberá determinar si con la inclusión de las expresiones “el artículo 443” en el artículo 69 de la Ley 863 de 2003 en la Plenaria del senado de la República se vulneraron o no los artículos 157, 160 y 161 de la Constitución y en particular los principios de identidad y consecutividad en el trámite legislativo, así como el necesario debate de los textos votados por el Congreso.

### 3. Consideraciones preliminares

Previamente la Corte considera necesario efectuar algunas precisiones relativas a i) la acción de inconstitucionalidad por vicios de trámite fue instaurada dentro del término constitucional, ii) la pertinencia del examen constitucional de disposiciones derogatorias, iii) los principios que orientan el desarrollo del trámite legislativo y en particular los principios de consecutividad e identidad; y iv) el trámite legislativo surtido en el Congreso de la República para la expedición del artículo 69 de la Ley 863 de 2003, que resultan pertinentes para el análisis de los cargos planteados en la demanda.

#### 3.1 La acción de inconstitucionalidad por vicios de trámite fue instaurada dentro del término constitucional

Esta Corporación en reiterada jurisprudencia<sup>4</sup>, ha señalado que por expreso mandato del numeral 3º del artículo 242 de la Carta, las acciones públicas de inconstitucionalidad que se promuevan contra las leyes por vicios de forma caducan en el término de un (1) año.<sup>5</sup>

En el caso objeto de examen, la Ley 863 de 2003 fue publicada en el Diario Oficial No. 45.415 del 29 de diciembre de 2003 y la demanda de inconstitucionalidad se presentó el 9 de noviembre de 2004, es decir, dentro del término de un año establecido por el Constituyente para ejercer la acción por el supuesto desconocimiento de las normas que regulan el trámite legislativo.

En esos términos, se cumple la previsión superior sobre la oportunidad del ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, por lo que a la Corte asiste competencia para entrar a determinar si la normatividad impugnada se encuentra afectada por alguno de los vicios formales que le atribuye el actor.

#### 3.2. Pertinencia del examen constitucional de disposiciones derogatorias.

Como se señaló por la Corte en la sentencia C-226 de 20026 la Constitución confiere al Congreso la posibilidad de interpretar, derogar y modificar la legislación existente (CP art. 150 ord 1º). No hay pues duda de esa amplia facultad que ha sido reconocida por esta Corte en innumerables sentencias<sup>7</sup>. Es más, esta Corporación ha resaltado que esa potestad derogatoria del Congreso no es una facultad menor del cuerpo legislativo sino que es

consustancial a su existencia misma, en la medida en que es una expresión necesaria del principio democrático y de la soberanía popular, que son valores fundantes del Estado colombiano (CP arts 1º y 3º). Y es que sólo en virtud de su posibilidad de expulsar del ordenamiento, por razones de conveniencia, la legislación existente, pueden las mayorías actuales, representadas en el Congreso, autogobernarse. Por ello, dijo al respecto esta Corte:

“La competencia del Congreso para derogar las normas precedentes encuentra sustento no sólo en el hecho de que expresamente la Carta le confiere esa posibilidad a las cámaras (CP art. 150 ord. 1) sino en el propio principio democrático y en la soberanía popular (CP art. 1 y 3), que hacen que las potestades legislativas, siempre y cuando no violen normas superiores, deben ser consideradas inagotables. El Legislador actual no puede atar al Legislador del mañana, pues esto anularía el principio democrático, ya que unas mayorías ocasionales, en un momento histórico, podrían subordinar a las mayorías del futuro. Esto explica que en el Reino Unido, en donde se considera que el Parlamento es soberano, y por ende ese cuerpo representativo puede hacer todo, salvo cambiar un hombre en mujer, sin embargo la doctrina y la práctica judicial consideran que una ley actual no puede prohibir su derogación por un parlamento posterior, pues admitir esa posibilidad acabaría precisamente con la soberanía misma del parlamento. La derogación de las leyes encuentra entonces sustento en el principio democrático, en virtud del cual las mayorías pueden modificar y contradecir las regulaciones legales precedentes, con el fin de adaptarlas a las nuevas realidades históricas, con base en el juicio político de conveniencia que estas nuevas mayorías efectúen. En materia legislativa, debe entenderse que la última voluntad de los representantes del pueblo, manifestada por los procedimientos señalados en la Carta, prevalece sobre las voluntades democráticas encarnadas en las leyes previas”<sup>8</sup>.

Con todo, en el constitucionalismo colombiano, la potestad derogatoria del Congreso, que es amplia y dinámica, no es absoluta, puesto que nuestro ordenamiento no establece el principio de soberanía parlamentaria, como si lo han hecho otros países, como Inglaterra. El Legislador se encuentra entonces vinculado a la Constitución, que es norma de normas (CP art. 4), y por consiguiente, al derogar una disposición, debe respetar los preceptos constitucionales<sup>9</sup>.

En ese orden de ideas, si el Congreso, al ejercer su potestad derogatoria, se encuentra

vinculado a los principios y mandatos constitucionales, entonces es claro que las disposiciones derogatorias contenidas en las leyes se encuentran sometidas al control ejercido por esta Corte Constitucional, cuando sean demandadas por un ciudadano (CP art. 241). Y es obvio que esas cláusulas derogatorias deben ser controladas ya que ellas tienen un efecto normativo preciso, que es restar vigencia a la norma derogada, y por ello modifican materialmente el ordenamiento jurídico. Es más, esta Corporación ya había analizado específicamente si procedía o no un control constitucional sobre cláusulas derogatorias, al desestimar una intervención ciudadana que solicitaba a la Corte inhibirse de conocer de una demanda dirigida contra una disposición de tal naturaleza. El ciudadano argumentaba que el control constitucional sobre un artículo que se limitaba a derogar otros artículos era inocuo, porque en realidad esas disposiciones habían agotado su papel, al expulsar del ordenamiento a las disposiciones derogadas, por lo que, en sentido estricto debía concluirse que las cláusulas derogatorias carecían de un contenido normativo propio. La sentencia C-055 de 1996, MP Alejandro Martínez Caballero, rechazó los argumentos del interveniente, pues consideró que las disposiciones derogatorias tenían un contenido propio, que era eliminar la vigencia de una disposición específica, y que en esa medida modificaban el ordenamiento. Dijo entonces la Corte, en el fundamento 6 de esa sentencia:

“En efecto, ¿cuál es la función y el contenido normativo de una norma derogatoria? Como bien lo señala Hans Kelsen, una disposición de este tipo tiene como función “dejar sin efecto la validez, es decir, el deber ser, de otra norma, aniquilando su existencia” (Hans Kelsen, Ulrich Klug. Normas jurídicas y análisis lógico. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1988, p 71). Esto significa que el efecto de una norma derogatoria es negar el deber ser de otra norma, esto es, expulsarla del ordenamiento. Por consiguiente, a pesar de que la norma derogatoria agote su objeto una vez promulgada, los efectos de su contenido normativo subsisten, pues la expulsión de las normas derogadas se mantiene en el tiempo, siempre y cuando, obviamente, que la norma derogatoria se ajuste al ordenamiento constitucional.

No es pues cierto que una norma derogatoria cese de producir efectos una vez promulgada ya que ella, al eliminar otras disposiciones, ha producido una transformación del orden normativo. Por eso, como dicen Alchourrón y Bulygin, “el acto de derogar provoca un cambio del sistema: después de la derogación tenemos un nuevo sistema, distinto del anterior (aun cuando ambos pertenezcan a la misma secuencia, es decir, al mismo orden jurídico)” (Carlos Alchourrón. Eugenio Bulygin. Análisis lógico y derecho. Madrid: Centro de Estudios

Constitucionales, 1991, p 401)".

Es pues procedente un control constitucional de las disposiciones derogatorias, no sólo por cuanto el Congreso, al ejercer esa potestad, debe acatar los mandatos constitucionales, sino además porque la declaración de inexequibilidad de un cláusula derogatoria tiene un efecto preciso, que consiste en reincorporar al ordenamiento aquellos contenidos normativos que habían sido derogados<sup>10</sup>. En efecto, esta Corporación, en reiterada jurisprudencia<sup>11</sup> y en armonía con una sólida tradición del derecho público colombiano<sup>12</sup>, ha indicado que en principio la declaratoria de inexequibilidad de una norma, que había derogado o subrogado otras disposiciones, tiene como efecto revivir los artículos que habían perdido vigencia, como consecuencia de la cláusula derogatoria<sup>13</sup>.

En desarrollo de esa doctrina, esta Corte no sólo ha analizado por ejemplo si determinadas disposiciones derogatorias desconocían o no el principio de unidad de materia, o el principio de identidad<sup>14</sup>, sino que incluso ha declarado la inexequibilidad de algunas de ellas.

Así por ejemplo, la sentencia C-659 de 2000<sup>15</sup>, declaró la inconstitucionalidad parcial del artículo 3º de la ley 54 de 1983, por violar el artículo 158 de la Carta sobre unidad de materia, ya que concluyó que no existía ninguna relación directa, causal o conexa, entre las normas derogadas, y la materia general de la ley 54 de 1983<sup>16</sup>.

Para efectos de la presente sentencia resulta pertinente recordar que cuando se trata de analizar el respeto de los referidos principios de unidad de materia y de identidad -que como más adelante se recuerda no son lo mismo- por normas de carácter derogatorio, el examen que corresponde hacer a la Corte no se circumscribe a la mecánica verificación de si los artículos respectivos estaban o no incluidos en el proyecto inicialmente presentado o si precisamente esos artículos fueron sometidos a los debates en las Comisiones y en las Plenarias de las Cámaras, sino que lo que es preciso establecer es si esas derogatorias constituyen desarrollo de las unidades temáticas sobre las que versaron los debates<sup>17</sup>.

Al respecto ha expresado la Corte lo siguiente:

"Cuando se trata de analizar si la derogación expresa de normas legales vulnera o no dicho principio, la Corte debe en primer término determinar cuál es el contenido del precepto que es objeto de derogación, luego precisar cuál es el tema dominante regulado en la ley que

consagra la derogatoria, y finalmente, deducir si entre el contenido genérico de la ley derogatoria y la norma derogada existe conexidad. Esta corporación en reciente sentencia<sup>18</sup> señaló al respecto que el análisis constitucional en estos casos “no se circunscribe a la mecánica verificación de si los artículos derogados estaban o no incluidos en el proyecto inicialmente presentado o si precisamente esos artículos fueron sometidos a los debates en las Comisiones y en las Plenarias de las Cámaras, pues es preciso establecer si esas derogatorias constituyen desarrollo de las unidades temáticas sobre las que versaron los debates.”

En el caso bajo examen se tiene, tal como se dejó anotado en el acápite anterior, que desde que se inició el trámite del proyecto de ley en el Congreso se debatió el tema del impuesto a los vehículos automotores, tocando entre otros puntos, lo relativo a la declaración, recaudo y pago del mismo, la distribución del recaudo, la deducción de impuestos pagados, la internación de vehículos y el impuesto de tales automotores, la autorización al Ministerio de Transporte para fijar los avalúos de los automotores, la base gravable para los vehículos que circulan por primera vez o son importados directamente por el usuario, propietario o poseedor. Entonces, si la norma derogada regulaba la calcomanía que debían portar los vehículos automotores para demostrar el pago del impuesto correspondiente, cómo afirmar válidamente que ello no guarda ninguna relación con el tema tributario consagrado en la ley parcialmente demandada, y mas específicamente, con la declaración, recaudo y pago del impuesto de vehículos automotores.”<sup>19</sup>

De lo anterior se desprende que es perfectamente válido que un ciudadano demande una cláusula derogatoria por vulnerar los principios que rigen el trámite legislativo y en particular los principios de identidad y consecutividad, a los que a continuación se hará específica mención en los aspectos invocados por los actores en el presente proceso.

### 3.3 Los principios que orientan el desarrollo del trámite legislativo y en particular los principios de identidad y consecutividad

De conformidad con lo previsto en el artículo 157 de la Carta Política, para que un proyecto pueda convertirse en ley de la República, es imprescindible que el mismo cumpla con los siguientes requisitos: i) que haya sido publicado oficialmente por el Congreso antes de darle

curso en la comisión respectiva; ii) que haya sido aprobado en primer debate en la correspondiente Comisión Permanente de cada Cámara, o en su defecto, en sesión conjunta de las Comisiones Permanentes de cada Cámara; iii) que haya sido aprobado en cada Cámara en segundo debate; y finalmente iv) que haya obtenido la sanción del Gobierno Nacional.

A su vez, los artículos 160 y 161 constitucionales establecen la posibilidad que durante el segundo debate las plenarias introduzcan las modificaciones, adiciones y supresiones que consideran necesarias para la aprobación de las leyes, así como el procedimiento para conciliar las discrepancias que pudieren surgir entre los textos legales aprobados en plenaria por cada una de las Cámaras.

Al respecto esta Corporación ha señalado que el trámite legislativo se guía por los principios de consecutividad e identidad<sup>20</sup>. Conforme al primero, los proyectos de ley deben surtir cuatro debates de manera sucesiva, tanto en comisiones como en plenarias. Con todo, la jurisprudencia ha sostenido que dicho principio está sujeto a las excepciones plasmadas en la Constitución y en la ley<sup>21</sup>. Ejemplo de ellas son las sesiones conjuntas de las comisiones de una y otra Cámara para dar primer debate a un proyecto de ley, y la simultaneidad del segundo debate, conforme a lo dispuesto en el artículo 183 de la Ley 5<sup>a</sup> de 1992<sup>22</sup>.

En virtud del principio de consecutividad, tanto las comisiones como las plenarias de una y otra Cámara están en la obligación de estudiar y debatir todos los temas que hayan sido puestos a su consideración y no pueden obviar el cumplimiento de ese deber constitucional ni trasladar su competencia a otra célula legislativa para que un asunto sea considerado en un debate posterior. Así, la totalidad del articulado propuesto en la ponencia presentada debe ser discutido y aprobado o improbadado por la comisión constitucional permanente o por la plenaria, según sea el caso. En cuanto a las proposiciones modificatorias o aditivas que se planteen en el curso del debate, así como las supresiones, deben igualmente ser objeto de discusión y votación, salvo que el autor de la propuesta decida retirarla antes de ser sometida a votación o a modificaciones (artículo 111 de la Ley 5<sup>a</sup> de 1992).

Al respecto ha dicho de manera reiterada la Corte lo siguiente:

“Con base en lo que hasta aquí se ha expuesto, la Corte Constitucional juzga necesario enfatizar, a modo de recapitulación que en la Constitución de 1991, si bien se relativizó el

principio de la identidad, se conservó el principio de la consecutividad del proyecto de ley. El proyecto será ley si se aprueba en los cuatro debates: 1º.) En la Comisión Permanente de una Cámara; 2º.) en la Sesión Plenaria. Luego, 3º.) en la Comisión Constitucional Permanente de la otra Cámara y, 4º.) en su Plenaria, salvo las excepciones que deben ser de carácter estricto, que contemplan la Constitución y la Ley.

Dictan, pues, los principios mencionados, que en el segundo debate de cada Cámara puede modificarse o adicionarse el proyecto, pero si se ha aprobado un texto en el primer debate en la Comisión Constitucional Permanente. Es decir, en el segundo debate puede existir un artículo nuevo bajo la forma de una adición o modificación, pero es necesario que el asunto o materia a que se refiere, haya sido objeto de aprobación en primer debate.

Es el imperio del principio de la consecutividad que garantiza la plenitud del procedimiento constitucional, como lo establece el artículo 157, en concordancia con los artículos 160 y 161 de la Constitución Política.

Este principio rige en los sistemas constitucionales modernos como garantía de que no se elude el principio democrático y el efectivo ejercicio de la función legislativa por ambas Cámaras.”<sup>23</sup>

Estas exigencias en el debate parlamentario revisten gran importancia para un régimen democrático pues le dan legitimidad a la organización estatal, hacen efectivo el principio democrático en el proceso de formación de las leyes y configuran un ámbito idóneo para la discusión, la controversia y la confrontación de las diferentes expresiones políticas representadas en el Congreso. Así, en principio, de acuerdo con la Carta (art. 157), si no ha habido primer debate en la comisión constitucional permanente de una de las Cámaras, el proyecto no puede convertirse en ley de la República.

Lo anterior no significa que el texto deba permanecer idéntico de principio a fin del debate parlamentario. El concepto de identidad<sup>24</sup> comporta más bien que entre los distintos contenidos normativos que se propongan respecto de un mismo artículo exista la debida unidad temática<sup>25</sup>. Tal entendimiento permite que durante el segundo debate los congresistas puedan introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que consideren necesarias (art. 160 C.P.), siempre que durante el primer debate en la comisión constitucional permanente se haya discutido y aprobado el tema a que se refiera la adición o

modificación<sup>26</sup>. Lo anterior implica darle preponderancia al principio de consecutividad, en cuanto es factible conciliar las diferencias surgidas en el debate parlamentario, sin afectar la esencia misma del proceso legislativo<sup>27</sup>.

En efecto, la Carta autoriza la introducción de modificaciones o adiciones al proyecto de ley durante el segundo debate de cada Cámara. En este sentido es posible entonces que bajo la forma de adición o modificación se incluya un artículo nuevo. La exigencia que el ordenamiento impone es que el tema específico al que se refiera la modificación o adición haya sido debatido y aprobado durante el primer debate. En ese orden de ideas, es claro que la facultad de introducir modificaciones y adiciones se encuentra limitada pues debe respetarse el principio de identidad, de forma tal que esos asuntos estén estrechamente ligados a lo debatido y aprobado en comisiones<sup>28</sup>.

Al respecto ha explicado la Corte lo siguiente:

“5.2.7. Por este aspecto, no sobra precisar que una cosa es el principio de identidad legislativa, mediante el cual se busca que los cambios introducidos en plenarias guarden relación con los diversos temas tratados y aprobados en primer debate, y otra muy distinta el principio de unidad de materia, con el que se persigue garantizar que los artículos que conforman la ley estén directamente relacionados con la materia general que la identifica y que justifica su expedición. Por eso, a pesar de que tales principios son concordantes y están íntimamente relacionados, en esencia persiguen objetivos diversos que terminan por complementarse en procura de garantizar el principio democrático y el régimen jurídico de formación de las leyes diseñado por el Constituyente. Así, es claro que mientras el principio de unidad de materia se limita a exigir que exista coherencia temática en todo el articulado de la ley, con lo cual se impide que en cualquier instancia legislativa se incorporen contenidos normativos ajenos al sentido de la ley, el principio de identidad obliga a que las modificaciones o adiciones que surjan en plenarias se refieran a los distintos asuntos o temas que, dentro del contexto general de la ley, se aprobaron en primer debate.” <sup>29</sup>

En el mismo orden de ideas la Corte ha hecho énfasis en que cuando se está en presencia de un tema específico, autónomo y separable de los otros temas de un proyecto de ley el respeto de la unidad de materia no basta para entender cumplido el principio de identidad a que se ha hecho referencia.

Al respecto señaló la Corte lo siguiente:

"10. Determinada la etapa del proceso legislativo - debate de la plenaria de la Cámara de Representantes- en la que fue incluido el artículo 112 acusado en el que se establece la cuenta única notarial debe la Corte determinar si ello era posible a la luz de la Constitución.

Al respecto la Corporación constata que si bien el tema de la cuenta única notarial, en cuanto se refiere a la materia tributaria, cumple con el principio de unidad de materia como lo estableció la Corte en la Sentencia C-574 de 2003 donde resaltó la conexidad entre el tema de la ley 788 de 2002 -"por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial, y se dictan otras disposiciones"- y la fijación de un procedimiento a cargo de los notarios en relación con la forma como deben depositarse los ingresos que por todo concepto reciba la notaría, dicha unidad de materia no puede confundirse con la identidad temática que es exigida por la Constitución para poder introducir modificaciones o adiciones a los temas debatidos en las comisiones constitucionales.

Por ser en efecto la cuenta única notarial un tema específico, autónomo y separable de los otros temas del proyecto de ley que concluyó con la expedición de la Ley 788 de 2002, dicho tema ha debido ser objeto de debate por dichas comisiones constitucionales, así como por las plenarias de cada Cámara."<sup>30</sup>

A partir de los anteriores presupuestos procede la Corte a examinar el trámite surtido en el Congreso de la República para la expedición del artículo 69 de la Ley 863 de 2003 donde se contienen las expresiones acusadas.

### 3.4 El Trámite surtido en el Congreso de la República para la expedición del artículo 69 de la Ley 863 de 2003

Con fundamento en las certificaciones remitidas a la Corte por el Senado de la República y la Cámara de Representantes, así como en los antecedentes legislativos y en las actas publicadas en las Gacetas del Congreso de la República, se pudo determinar que el trámite surtido en esa Corporación para la expedición del artículo 69 de la Ley No. 863 de 2003 "por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas", fue el siguiente:

El proyecto presentado por el Gobierno Nacional contenía un artículo relativo a vigencia y derogatorias del siguiente tenor:

“Artículo 53. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las siguientes disposiciones: inciso 2º del artículo 85, numeral 5 del artículo 206; inciso 2º del artículo 366-1, el artículo 468-1; parágrafo del artículo 476; el artículo 477, el artículo 499-1; el artículo 511; los numerales 6 y 7 del artículo 530; el inciso cuarto del artículo 555-1; el parágrafo del artículo 651 del Estatuto Tributario; el artículo 10 de la Ley 26 de 1989; el artículo 61 de la Ley 788 de 2002; el artículo 129 de la Ley 812 de 2003.”

3.4.2. La ponencia para primer debate fue repartida a las Comisiones Conjuntas Tercera y Cuarta Constitucionales Permanentes de Cámara y Senado y se publicó en la Gaceta del Congreso No. 634 del 27 de noviembre de 2003. El texto no contenía en el artículo 95 “Vigencias y Derogatorias” (Capítulo VII), la derogatoria del artículo 443 del Estatuto Tributario. Dicho texto era del siguiente tenor:

“Artículo 95. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las siguientes disposiciones: inciso 2º del artículo 85; 90-1; parágrafo 3 del artículo 127-1; numeral 5 del artículo 206; inciso 2º del artículo 366-1; el artículo 477; el artículo 499-1, la expresión: ‘y sólo deberán discriminar el impuesto en los caso contemplados en el artículo 618’ del artículo 511; la expresión: ‘los papeles comerciales con vencimiento menor a un año’ del numeral 6 del artículo 530; la expresión: ‘las órdenes de compra o venta de bienes o servicios’ del numeral 52 del artículo 530; el inciso cuarto del artículo 555-1; el parágrafo del artículo 651, el inciso segundo del artículo 689-1 del Estatuto Tributario; el artículo 10 de la Ley 26 de 1989; el artículo 61 de la Ley 788 de 2002; el artículo 129 de la Ley 812 de 2003”.

3.4.3. El proyecto de ley No. 155 de 2003 -Cámara-, 134 de 2003 -Senado- “por medio de la cual se establecen normas tributarias, aduaneras y fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas” se acumuló al proyecto de ley No. 035 de 2003 -Cámara- “por la cual se elimina la retención del 3% a la remesas y giros que envían a sus familias los colombianos que trabajan en el exterior”. El texto del proyecto acumulado fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 641 del 2 de diciembre de 2003

(págs. 5-8) (Folios 628 a 635, Cuaderno de Pruebas No. 2 CDR). En dicho texto en el artículo de vigencias y derogatorias tampoco figuraba la derogatoria del artículo 443 del Estatuto Tributario.

3.4.4 La ponencia para primer debate del proyecto de ley 134 de 2003 -Senado- 155 de 2003 -Cámara-, “por medio de la cual se establecen normas tributarias, aduaneras y fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas publicas” acumulado al proyecto de ley No. 035 de 2003 -Cámara- “por la cual se elimina la retención del 3% a la remesas y giros que envían a sus familias los colombianos que trabajan en el exterior” fue repartida a las Comisiones Conjuntas Tercera y Cuarta Constitucionales Permanentes de Cámara y Senado y se publicó en la Gaceta del Congreso No. 646 del 3 de diciembre de 2003 (págs. 5-10).

En dicha ponencia no se hace ninguna mención a la inclusión en el artículo de derogatorias y vigencias de un texto destinado a derogar el artículo 443 del Estatuto Tributario.

La discusión de la referida ponencia se efectuó en las sesiones del 3, 4, 9, 10 y 11 de diciembre de 2003 según consta en las Acta Nos. 03, 04, 05, 06 y 07 de las mismas fechas respectivamente, publicadas en la Gacetas del Congreso No. 196, 197 y 198 del 14 de mayo de 2004<sup>31</sup>.

En la sesión del 11 de diciembre de 2003 se procedió a la votación del artículo sobre vigencia y derogatorias<sup>32</sup>. Al respecto consta en el Acta 198 del 14 de mayo de 2004 lo siguiente:

“ (...)

Presidente:

Yo le digo Senador Sánchez vamos a votar la vigencia y la derogatoria y enseguida hacemos la reapertura de los artículos, someta las vigencias de las derogatorias primero. Y en seguida la reapertura de los artículos. Senador Zapata por favor siga.

Honorable Senador Gabriel Zapata Correa:

Sobre derogatorias: Retírese del artículo 95 el proyecto de ley sobre vigencia y derogatorias las siguientes disposiciones las cuales continúan vigentes.

? Numeral 5 del artículo 206 del Estatuto Tributario.

? Artículo 477 del Estatuto Tributario.

? La expresión: “Los papeles comerciales con vencimiento menor a un año” del numeral 6 del artículo 530 del Estatuto Tributario.

? La expresión: “Las órdenes de compra o ventas de bienes o servicios” del numeral 52 del artículo 530 del Estatuto Tributario.

? Artículo 10 de la Ley 26 del 89.

Adíquese el artículo 95 del Proyecto de ley 155 de 2003 Cámara, 134 de 2003 Senado, sobre vigencias y derogatorias, con los siguientes artículos los cuales se derogan:

? Artículo 202 del Estatuto Tributario, en lo referente a Usuarios Industriales de Bienes.

? Artículo 203 del Estatuto Tributario, en lo referente a Usuarios Industriales de Bienes.

? Artículo 242 y 243 del Estatuto Tributario.

? Artículo 384 del Estatuto Tributario.

? Literales d) y e) del artículo 869 del Estatuto Tributario.

? El inciso 1º del artículo 15 en lo referente a Usuarios Industriales de Bienes y el artículo 16 en lo referente a Usuarios Industriales de Bienes de la Ley 109 de 1985.

? Artículo 272 de la Ley 223 de 1995.

? Parágrafo del artículo 121 de la Ley 488 de 1998.

? Artículo 85 de la Ley 633 del 2000.

? El Parágrafo del artículo 1º de la Ley 677 del 2001.

Presidente:

En consideración las proposiciones leída por el Senador Gabriel Zapata y la vigencia del proyecto. ¿Las aprueban las Comisiones? Tiene la palabra el Director de la DIAN.

Doctor Mario Aranguren, Director de la DIAN:

Con la venia del señor Presidente, en las derogatorias que acaba de leer el Senador Zapata quedarían derogadas las tablas de renta y retención en la fuente. ¿Porque se había escrito así? Porque estábamos homologando en una proposición las tablas de retención y de renta aplicables para el año 2004, de manera que se debería aprobar esta proposición para que quede derogado el artículo anterior.

Presidente:

Para una moción de orden Representante.

(...)

Presidente:

Doctor Gabriel Zapata, al Usted estar sometiendo a consideración esto tendríamos que reabrir la vigencia porque no podríamos votarlo si ya tenemos la vigencia.

Honorable Senador Gabriel Zapata Correa:

No había necesidad de reabrirlo.

Honorable Senador Víctor Renán Barco López:

Se ponen para segundo debate. Se han discutido aquí.

Presidente:

Pregunto a las Comisiones, ¿sí quieren la reapertura del artículo sobre la vigencia?

Secretario Comisión Tercera Cámara:

La Comisión Tercera de la Cámara sí lo quiere señor Presidente reapertura.

Secretario Comisión Tercera Senado:

La Comisión Tercera de Senado sí lo quiere señor Presidente.

Secretario Comisión Cuarta de Cámara:

La Comisión Cuarta de Cámara aprueba la reapertura señor Presidente.

Secretario Comisión Cuarta Senado:

La Comisión Cuarta de Senado aprueba la reapertura señor Presidente.

Honorable Senador Víctor Renán Barco López:

Presidente:

Para las tablas nada más. ¿Aprueban las comisiones las tablas que hace mención el Senador Gabriel Zapata, y la vigencia del proyecto?

Secretario Comisión Cuarta Cámara:

La Comisión Cuarta de Cámara los aprueba señor Presidente.

Secretario Comisión Tercera Senado:

La Comisión Tercera del Senado los aprueba señor Presidente.

Secretario Comisión Cuarta de Senado:

La Comisión Cuarta de Senado los aprueba señor Presidente.

Secretario Comisión Tercera Cámara:

La Comisión Tercera de la Cámara los aprueba señor Presidente.

(...)".

3.4.5. La Plenaria del Senado de la República adelantó el segundo debate al proyecto de ley 134 de 2003 -Senado- 155 de 2003 -Cámara-, acumulado al proyecto de ley No. 035 de

2003 -Cámara- “por la cual se elimina la retención del 3% a la remesas y giros que envían a sus familias los colombianos que trabajan en el exterior” con fundamento en la ponencia publicada en la Gaceta del Congreso No. 691 del 18 de diciembre de 2003 (págs. 14 a 16).

En dicha ponencia en relación con el artículo sobre vigencia y derogatorias, se señaló lo siguiente:

“-Se corrige la derogatoria del inciso 2º del artículo 85, precisando que es del Estatuto Tributario y no de la Ley 633 de 2000, como aparece en el texto aprobado en primer debate.

-Se retiran de las derogatorias el artículo 212 del Estatuto Tributario en lo referente a Usuarios Industriales de Bienes; el literal k) del artículo 322 del Estatuto Tributario; el artículo 16 de la Ley 109 de 1985 y el artículo 129 de la Ley 812 de 2003, los cuales continúan vigentes.

-Se adiciona un inciso para precisar que la derogatoria de los artículos 213 en lo referente a Usuarios Industriales de Bienes; literal m) del artículo 322 del Estatuto Tributario; el inciso 1º del artículo 15 de la Ley 109 de 1985 en lo referente a Usuarios Industriales de Bienes, operará a partir del 31 de diciembre del año 2006.”

El texto propuesto a la Plenaria era del siguiente tenor siguiente tenor:

A partir del 31 de diciembre de 2006, se derogan el artículo 213; literal m) del artículo 322 del Estatuto Tributario y el artículo 15 de la Ley 109 de 1985 en lo referente a usuarios industriales de bienes de las zonas francas.”

La citada ponencia fue discutida y aprobada en sesión plenaria extraordinaria del 20 de diciembre de 2003 por mayoría de los presentes, según consta en el Acta No. 25 de la misma fecha publicada en la Gaceta del Congreso No. 27 del 9 de febrero de 2004 y según certificación expedida por el Secretario General del Senado del República del cuatro (4) de mayo de 2005<sup>33</sup>.

En relación con el artículo 72 sobre vigencias y derogatorias fue presentada una proposición relativa a la inclusión en dicho texto de la derogatoria del artículo 443 del Estatuto Tributario. En dicha Acta 25 del 20 de diciembre consta en efecto lo siguiente:

(...)

La Presidencia manifiesta:

Bueno, no nos queda sino el artículo 72, pero yo les pido un minuto de paciencia y terminamos; regálenos cinco minutos, que es el tiempo que nos requerimos para tratar de que 2 o 3 artículos, porque no parecen ser más con los cuales tenemos una discrepancia en Cámara, puedan conciliarse, y terminamos sin necesidad de tener que conciliar la reforma.

¿Les parece bien?

La Presidencia abre la discusión del artículo 72, y concede el uso de la palabra al honorable Senador ponente, Gabriel Ignacio Zapata Correa.

Palabras del honorable Senador Gabriel Ignacio Zapata Correa.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Gabriel Ignacio Zapata Correa:

Hay una proposición, perdón, hay una proposición para hacer una pequeña modificación en el artículo 72 de vigencias derogatorias.

La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las siguientes disposiciones 443 del Estatuto Tributario, se deroga el artículo 443 del Estatuto Tributario con lo cual se sigue la regla general que implica que quien preste el servicio respectivo es el responsable del IVA. Esta regla se encuentra establecida en el artículo 437 del Estatuto Tributario, simplemente con esta modificación se aprueba el...

La Presidencia manifiesta:

Ministro, un momento, ¿usted comparte lo leído del 72?

Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Gabriel Zapata Correa:

Está revisada por el Gobierno presente.

La Presidencia cierra la discusión del artículo 72 con la modificación leída, y pregunta:

¿Adopta la plenaria el artículo con la modificación propuesta? Y esta responde afirmativamente.

(...)

La Presidencia indica a la Secretaría dar lectura al título del proyecto.

Por Secretaría se da lectura al título del Proyecto número 134 de 2003 Senado, 155 de 2003 Cámara, por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas.

Leído este, la Presidencia lo somete a consideración de la plenaria, y cerrada su discusión pregunta: ¿Aprueban los miembros de la Corporación el título leído? Y estos le imparten su aprobación.

Cumplidos los trámites constitucionales, legales y reglamentarios, La Presidencia pregunta: ¿Quieren los Senadores presentes que el proyecto de ley aprobado sea Ley de la República? Y estos responden afirmativamente.

(...)"(subrayas fuera de texto)

3.4.6. La Plenaria de la Cámara de Representantes adelantó el segundo debate con base en la ponencia publicada en la Gaceta del Congreso No. 692 del 18 de diciembre de 2003 (págs.1-40) al proyecto de ley No. 155 de 2003 -Cámara-, 134 de 2003 -Senado- acumulado al proyecto de ley No. 035 de 2003 -Cámara-.34

En dicha ponencia respecto del artículo de vigencias y derogatorias se señaló lo siguiente:

“Derogatorias

-Se modifica el artículo 78 del Proyecto sobre vigencia y derogatorias de la siguiente forma:

-Se retiran de las derogatorias el artículo 212 del Estatuto Tributario en lo referente a Usuarios Industriales de Bienes; el literal k) del artículo 322 del Estatuto Tributario; el artículo 16 de la Ley 109 de 1985 y el artículo 129 de la Ley 812 de 2003, los cuales continúan vigentes.

-Se adiciona un inciso para precisar que la derogatoria de los artículos 213 en lo referente a Usuarios Industriales de Bienes; literal m) del artículo 322 del Estatuto Tributario; el inciso 1º del artículo 15 de la Ley 109 de 1985 en lo referente a Usuarios Industriales de Bienes, operará a partir del 31 de diciembre del año 2006."

A su vez el texto del artículo propuesto para segundo debate sobre vigencia y derogatoria es del siguiente tenor:

"Artículo 72. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las siguientes disposiciones: inciso 2º del artículo 85; artículo 90-1; parágrafo 3º del artículo 127-1; artículo 242; artículo 243; inciso 2º del artículo 366-1; el artículo 384; el artículo 499-1; la expresión 'y solo deberán discriminar el impuesto en los casos contemplados en el artículo 618' del artículo 511; el inciso cuarto del artículo 555-1; el parágrafo del artículo 651, el inciso segundo del artículo 689-1, los literales d) y e) del artículo 869 del Estatuto Tributario; el artículo 272 de la Ley 223 de 1995; el parágrafo del artículo 121 de la Ley 488 de 1998; el parágrafo del artículo 1º de la Ley 677 de 2001; el artículo 61 de la Ley 788 de 2002.

A partir del 31 de diciembre de 2006, se derogan el artículo 213; literal m) del artículo 322 del Estatuto Tributario y el artículo 15 de la Ley 109 de 1985 en lo referente a usuarios industriales de bienes de las zonas francas".

La citada ponencia fue discutida y aprobada por mayoría de los presentes en sesión extraordinaria del 20 de diciembre de 2003 según consta en el Acta No. 088 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 42 del 24 de febrero de 2004 (págs. 46 a 50) (Folios 696 a 71I, Cuaderno de Pruebas No. 2) y según certificación del tres (3) de mayo de 2005, expedida por el Secretario General de la Cámara de Representantes.

En relación con el artículo 72 del proyecto de ley relativo a la vigencia y derogatorias cabe destacar que una vez culminada la votación de la totalidad del proyecto por la Cámara de Representantes, se decidió la reapertura de la discusión y votación del referido artículo, que fue finalmente votado incluyendo la modificación del referido artículo 72 que previamente se había efectuado en el Senado de la República. Esta circunstancia provocó que se dejara constancia de la inconstitucionalidad de dicho proceder por uno de los Representantes quien puso de presente la ausencia de debate sobre este punto. Sobre el particular consta en el

Acta 088 del 20 de diciembre aludida lo siguiente:

“ (...)”

Intervención del honorable Representante Oscar Darío Pérez Pineda:

Señor Presidente, el artículo 72 nosotros lo aprobamos sin una derogatoria del artículo 443 del Estatuto Tributario, que se refiere a quién es el responsable del IVA en la facturación de los servicios de larga distancia.

El Senado derogó el artículo 443 del Estatuto Tributario, le pido a su señoría si propone la reapertura del artículo 72 porque es importante esto. Entonces le pido poner en consideración el artículo 72.

Dirección de la sesión por Presidencia doctor Alonso Acosta Osio:

En consideración la reapertura del artículo 72. Se abre su discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrada. ¿La aprueba la plenaria de la Cámara?

El Secretario General responde:

Así lo quieren, señor Presidente.

Intervención del honorable Representante Oscar Darío Pérez Pineda:

Derogar el artículo 443 del Estatuto Tributario, para que quede incorporado el artículo 72, yo les pediría que nos acompañen derogando ese artículo 443.

Dirección de la sesión por Presidencia doctor Alonso Acosta Osio

Nos sentamos, por favor, nos sentamos honorables Representantes, a ver el doctor Ovidio Claros, el doctor Germán Viana porque no me ayudan por favor, el doctor Alexander López, doctor Wilson Borja, por qué no me colaboran sentándose.

Doctor Oscar Darío, vamos, tranquilos a ver, vamos a seguir votando lo que ya estaba dentro del proceso, si no nos toca irnos a conciliación, nos vamos a conciliación, esto está claro, entonces les pido orden, se sientan para poder terminar la sesión.

Una moción de orden para el Representante Germán Navas Talero.

Intervención del honorable Representante Germán Navas Talero:

Señor Presidente, con el respeto que me merece la Cámara de Representantes, les pediría que no vicien de nulidad, que no vicien de constitucionalidad este proyecto, puede que no sea amigo del Gobierno, no de la Reforma, pero nos van a poner en el problema de demandarla, sé que aquí hay muchos artículos que nosotros ni siquiera conocemos y que no hemos discutido, ya la Corte ha dicho reiteradamente que debe ser discutido, las modificaciones no las conocemos, cualquiera que revise el Acta verá que nosotros no conocemos que están modificando.

Les pido a los gobiernistas, que no le hagan ese daño al Presidente de la República, no soy uribista, pero tampoco soy enemigo de él señores.

Lo lógico sería que conociéramos qué estamos votando que quede constancia.

Dirección de la sesión por Presidencia doctor Alonso Acosta Osio

La Presidencia de la Cámara de Representantes no puede someter a votación las proposiciones nuevas que están llegando, pienso que lo mejor es conciliar, me parece lo más prudente, para que el trámite sea claro, para que el proceso sea transparente, doctor Oscar Darío, vamos a terminar el debate con tranquilidad.

Entonces, por favor Oscar Darío, le pido a la Plenaria tranquilidad para poder terminar el proceso en la aprobación de este proyecto, doctor Oscar Darío por favor.

Tiene el uso de la palabra el Representante Oscar Darío Pérez.

Intervención del honorable Representante Oscar Darío Pérez Pineda:

Señor Presidente, le voy a decir qué falta. El Senado derogó el artículo, como ya votamos aquí las modificaciones, 28, 31 y 57, derogó estos tres artículos, si nosotros los derogamos, quedamos exactamente igual, nuestro texto al de ellos.

Le voy a decir qué quiere decir cada uno de esos artículos.

(....)"35 (subrayas fuera de texto)

3.4.7 En la Gaceta del Congreso No. 700 del 26 de diciembre de 2003 se publicó el Informe de la Comisión Accidental y el Acta de Conciliación del proyecto de ley No. 155 de 2003 -Cámara- Acumulado al No. 035 de 2003 -Cámara-, en donde se solicitó a las Plenarias de Cámara y Senado acoger como texto definitivo del proyecto el aprobado en la Sesión Plenaria del Senado de la República en sesión extraordinaria del 20 de diciembre de 2003.

Dicho informe fue aprobado en sesión extraordinaria del 29 de diciembre de 2003 según consta en el Acta No. 089 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 36 del 19 de febrero de 2004 (págs. 46 a 50) y según certificación del tres (3) de mayo de 2005, enviada por el Secretario General de la Cámara de Representantes (Folio 1-3, Cuaderno de Pruebas No. 1).

3.4.8 En la Gaceta del Congreso No. 699 del 26 de diciembre de 2003 se publicó el Informe de la Comisión Accidental y el Acta de Conciliación del proyecto de ley No. 134 de 2003 -Senado, en donde se solicitó a las Plenarias de Cámara y Senado acoger como texto definitivo del proyecto el aprobado en Plenaria del Senado de la República en sesión extraordinaria del 20 de diciembre de 2003.

El citado informe se votó por la Plenaria del Senado de la República en sesión extraordinaria del 29 de diciembre de 2003 según consta en el Acta No. 26 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 28 del 9 de febrero de 2004 (págs. 46 a 50) (Folios 696 a 711, Cuaderno de Pruebas No. 2).

#### 4. El análisis de los cargos

Para los demandantes las expresiones “el artículo 443” contenidas en el artículo 69 de la Ley 863 de 2003 vulneran los artículos 157, 160 y 161 de la Constitución por cuanto las mismas se habrían introducido de manera abrupta al final del trámite legislativo del proyecto que se convertiría en la Ley 863 de 2003 en desconocimiento de los principios de identidad y consecutividad y sin que las Plenarias hicieran debate alguno sobre el sentido y alcance de la derogatoria por ellas efectuadas.

##### 4.1. Al respecto de las pruebas que obran en el expediente y en atención al recuento hecho

sobre el trámite surtido para la aprobación del artículo 69 de la Ley 863 de 2003, la Corte constata que i) en el proyecto de ley presentado a consideración del Congreso por el Gobierno Nacional se incluyó un artículo sobre vigencias y derogatorias que aludió a diferentes normas del Estatuto tributario, dentro de las cuales no se encontraba el artículo 443 del Estatuto Tributario, ii) En la ponencia para primer debate, si bien se incluyeron modificaciones al artículo sobre vigencia y derogatorias no se introdujo ninguna modificación respecto de la derogatoria del artículo 443 del Estatuto Tributario iii) La acumulación del proyecto de ley No. 155 de 2003 -Cámara-134 de 2003 -Senado- “por medio de la cual se establecen normas tributarias, aduaneras y fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas” con el proyecto de ley No. 035 de 2003-Cámara- “por la cual se elimina la retención del 3% a la remesas y giros que envían a sus familias los colombianos que trabajan en el exterior” y la publicación de un nuevo texto tampoco comportó modificación del artículo sobre derogatorias y vigencias relativa a la inclusión del artículo 443 dentro de las normas a derogar; iv) En la nueva ponencia para primer debate presentada a las Comisiones Conjuntas Terceras y Cuartas de Cámara y Senado si bien se introdujeron y se retiraron del listado de normas objeto de derogatoria diferentes artículos del Estatuto Tributario, dentro de los mismos no se incluyó el artículo 443 del mismo Estatuto; iii) Las Comisiones conjuntas Terceras y Cuartas de Cámara y Senado aprobaron un artículo sobre derogatorias y vigencia que no contenía las expresiones acusadas, al tiempo que ninguna proposición en ese sentido fue aprobada ni negada por dichas Comisiones. iv) Las ponencias para segundo debate introdujeron algunas aclaraciones, adiciones y exclusiones en el artículo sobre derogatorias y vigencia que no incluyeron al artículo 443 del Estatuto Tributario; v) La Plenaria del Senado de la República en la sesión extraordinaria del 20 de diciembre de 2003 aprobó una proposición tendiente a incluir en el artículo de vigencia y derogatorias las expresiones “el artículo 443” del Estatuto Tributario. El autor de dicha proposición se limitó a señalar lo siguiente: “hay una proposición para hacer una pequeña modificación en el artículo 72 de vigencias derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las siguientes disposiciones 443 del Estatuto Tributario, se deroga el artículo 443 del Estatuto Tributario con lo cual se sigue la regla general que implica que quien preste el servicio respectivo es el responsable del IVA. Esta regla se encuentra establecida en el artículo 437 del Estatuto Tributario, simplemente con esta modificación se aprueba el..”. Acto seguido sin ninguna discusión se aprobó la proposición; vi) en la sesión plenaria del 20 de diciembre de 2003 de

la Cámara de Representantes, se informó a los H. Representantes que el artículo 72 relativo a la vigencia y derogatorias que había sido aprobado por dicha Corporación no incluía la derogatoria del artículo 443 del Estatuto Tributario, que sí había sido aprobada por la plenaria del Senado de la República, en consecuencia se solicitó reabrir la votación de dicho artículo para el efecto. Al respecto consta en el Acta de dicha sesión plenaria simplemente lo siguiente: "Señor Presidente, el artículo 72 nosotros lo aprobamos sin una derogatoria del artículo 443 del Estatuto Tributario, que se refiere a quién es el responsable del IVA en la facturación de los servicios de larga distancia. El Senado derogó el artículo 443 del Estatuto Tributario, le pido a su señoría si propone la reapertura del artículo 72 porque es importante esto. Entonces le pido poner en consideración el artículo 72. Dirección de la sesión por Presidencia doctor Alonso Acosta Osio: En consideración la reapertura del artículo 72. Se abre su discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrada. ¿La aprueba la plenaria de la Cámara? El Secretario General responde: Así lo quieren, señor Presidente; vii) las discrepancias que se presentaron en relación con el proyecto de ley en relación con otros artículos diferentes al texto sobre vigencia y derogatorias, llevaron a que se diera aplicación al artículo 161 superior y a que finalmente las Plenarias de Cámara y Senado acogieran y aprobaran el texto que había sido aprobado por la plenaria del Senado en sesión extraordinaria del 20 de diciembre de 2003.

#### 4.2. La vulneración de los principios de identidad y consecutividad

De lo expuesto para la Corte se desprende claramente que, en relación con las expresiones acusadas contenidas en el artículo 69 de la Ley 863 de 2003, se desconoció el requisito según el cual todo proyecto de ley debe tener efectivamente cuatro debates (art. 157 C.P.) y en particular fue desconocido el principio de identidad y consecuentemente el de consecutividad que rige el trámite legislativo.

Es claro en efecto que dichas expresiones -mediante las cuales se incluyó en el artículo sobre vigencia y derogatorias el artículo 443 del Estatuto Tributario<sup>36</sup>- no fueron objeto de debate ni aprobación por las Comisiones Conjuntas Terceras y Cuartas Constitucionales.

Dichas expresiones solo aparecieron en el trámite Legislativo en las sesiones plenarias del 20 de diciembre de 2003 del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, donde se presentaron y votaron sendas proposiciones para incluirlas en el artículo de

vigencias y derogatorias.

Si bien puede afirmarse, como lo hace el señor Procurador, que en el presente caso se respetó el principio de unidad de materia a que alude el artículo 158 superior por cuanto la derogatoria a que se hace referencia no resulta ajena a la materia general del proyecto y al título finalmente aprobado, a saber, “Por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas”, no cabe duda que se desconoció el principio de identidad, que exige que las modificaciones, adiciones o supresiones que se introduzcan por las plenarias de las Cámaras guarden identidad, no sólo de materia, sino temática,<sup>37</sup> con lo discutido y aprobado en las comisiones permanentes respectivas.

Ahora bien, es claro para la Corte, que ni i) de la existencia desde el inicio del trámite de un artículo sobre vigencias y derogatorias, ii) del hecho de que dentro de los textos aprobados por las Comisiones conjuntas Terceras y Cuartas constitucionales figuren algunos artículos relativos al Impuesto a las ventas<sup>38</sup>, se puede concluir que en este caso se haya respetado el principio de identidad.

Al respecto se debe tener en cuenta que en el caso del artículo de vigencia y derogatorias por su misma naturaleza no puede entenderse cumplido el requisito de identidad temática a que se hizo específica alusión en los apartes preliminares de esta sentencia<sup>39</sup> por el simple hecho de que en un proyecto de ley haya existido desde el comienzo del trámite Legislativo un artículo que señale la vigencia y establezca las normas que se derogan, pues este es un asunto presente por lo general en todo proyecto de ley. Lo que resulta importante para efectos de considerar dicha identidad son los contenidos específicos de las normas derogadas, que necesariamente deben guardar relación, como igualmente se explicó en los apartes preliminares de esta sentencia, con los contenidos normativos que durante todo el trámite han sido objeto de debate y votación por el Congreso<sup>40</sup>.

Ahora bien, la Corte constata que en relación con el artículo 443 del Estatuto Tributario y el tema específico a que en el se alude, a saber quien es el responsable del impuesto a las ventas en el caso del servicio de teléfonos ninguna mención se hizo i) en el proyecto inicial presentado al Congreso por el Gobierno, ii) en la ponencia inicial para primer debate, iii) en el texto acumulado del proyecto que finalmente se convertiría en la Ley 863 de 2003, iv) en la

ponencia para primer debate presentada a las Comisiones conjuntas Terceras y Cuartas constitucionales, v) en el debate y votación efectuado por dichas Comisiones Conjuntas. La simple existencia en el texto aprobado por dichas Comisiones de algunos artículos relativos a i) bienes excluidos del impuesto a las ventas (art. 10); ii) bienes que se encuentran exentos del impuesto a las ventas (art. 11); iii) importaciones que no causan impuesto a las ventas (art.12); retención en la fuente del mismo impuesto (art. 13); régimen simplificado del mismo (art. 14); obligaciones para los responsables del régimen simplificado (art. 15); y paso del régimen simplificado al régimen común (art. 16) -temas específicos, evidentemente diferentes del igualmente específico tema a que alude el artículo 443 del estatuto tributario- no sirve como fundamento para entender que en este caso se respetó el principio de identidad.

Cabe recordar que esta Corporación en la Sentencia C-1113 de 200341 -donde se declaró la inexequibilidad del artículo 112 de la Ley 788 de 2002 “Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones” en lo referente al precepto sobre la “Cuenta Única Notarial”- en un caso muy similar al que ahora se analiza por la Corte, puso de presente que cuando se está en presencia de un tema específico, autónomo y separable de los otros temas de un proyecto de ley, este debe ser objeto de debate por las Comisiones Constitucionales, así como por las plenarias de cada Cámara, sin que baste invocar de manera genérica el cumplimiento del principio de unidad de materia.

Así las cosas la Corte encuentra que en el presente caso asiste razón a los demandantes en cuanto al desconocimiento del principio de identidad y consecuentemente del principio de consecutividad en relación con las expresiones acusadas, por cuanto éstas, -que contienen un tema perfectamente autónomo y separable del resto del proyecto debatido-, no fueron objeto de debate y votación en las comisiones Conjuntas Terceras y Cuartas constitucionales como lo exigen los artículos 157 y 160 superiores.

#### 4.3 Ausencia de debate

Si bien lo anterior es suficiente para concluir que asiste razón a los demandantes en cuanto a la vulneración de la Constitución, la Corte llama la atención sobre el hecho que además la manera como fue aprobada la modificación del texto del artículo sobre

derogatorias y vigencias del proyecto que se convertiría en la Ley 863 de 2003, producido de manera abrupta como lo señalan los demandantes y sin que se haya hecho ninguna consideración ni debate sobre el alcance de la derogatoria introducida por las expresiones acusadas comportó el desconocimiento de otro de los principios esenciales que rigen el trámite legislativo, a saber la realización efectiva de los debates a que alude la Constitución en el artículo 157 superior.

Cabe recordar que la Corte ha hecho énfasis, de manera reiterada, en la importancia que tiene para la legitimidad del trámite legislativo la realización efectiva de los debates ordenados por la Constitución, y en el alcance, que no es puramente nominal, del concepto debate en esas circunstancias. Ha dicho esta Corporación:

«... La Corte Constitucional otorga gran importancia al concepto “debate”, que en manera alguna equivale a votación, bien que ésta se produzca por el conocido “pupitrazo” o por medio electrónico, o en cualquiera de las formas convencionales admitidas para establecer cuál es la voluntad de los congresistas en torno a determinado asunto. La votación no es cosa distinta de la conclusión del debate, sobre la base de la discusión -esencial a él- y sobre el supuesto de la suficiente ilustración en el seno de la respectiva comisión o cámara.

“Debate”, según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, significa “controversia sobre una cosa entre dos o más personas”.

En consecuencia, a menos que todos los miembros de una comisión o cámara estén de acuerdo en todo lo relativo a determinado tema -situación bastante difícil y de remota ocurrencia tratándose de cuerpos representativos, plurales deliberantes y heterogéneos, como lo es el Congreso de la República-, es inherente al debate la exposición de ideas, criterios y conceptos diversos y hasta contrarios y la confrontación seria y respetuosa entre ellos; el examen de las distintas posibilidades y la consideración colectiva, razonada y fundada, acerca de las repercusiones que habrá de tener la decisión puesta en tela de juicio.

Tratándose de la adopción de decisiones que habrán de afectar a toda la población, en el caso de las leyes y con mayor razón en el de las reformas constitucionales, que comprometen nada menos que la estructura básica del orden jurídico en su integridad, el debate exige deliberación, previa a la votación e indispensable para llegar a ella, lo que

justamente se halla implícito en la distinción entre los quórum, deliberatorio y decisorio, plasmada en el artículo 145 de la Carta.

En este sentido ha dicho igualmente la Corte que el Congreso de la República tiene dentro del trámite legislativo el deber no sólo de votar las iniciativas legislativas sino de debatirlas de forma suficiente<sup>43</sup> con el fin de que esa representación popular tenga una verdadera efectividad en el Estado social de derecho y se garanticen de esa manera el principio democrático y los principios de transparencia y publicidad que deben informar la actividad legislativa<sup>44</sup>.

Ahora bien es claro para la Corte que en el presente caso, como se desprende del resumen hecho del trámite legislativo surtido para la adopción de la Ley 863 de 2003, la aprobación de las proposiciones con las que se decidió incluir las expresiones acusadas en el texto del artículo sobre vigencia y derogatorias no fue objeto de ningún tipo de consideración por parte de las Plenarias de Cámara y Senado, en cuanto aparecieron de manera abrupta y sin que se conociera por los Congresistas el contenido del artículo que se estaba derogando. Al respecto la constancia dejada por el Representante Germán Navas Talero<sup>45</sup> en el sentido de la ausencia de conocimiento y de debate sobre el texto sometido a votación es bastante ilustrativa, así como lo es la constancia dejada en el mismo sentido por varios Senadores en la sesión Plenaria en que se votó el proyecto en que se contienen las expresiones acusadas<sup>46</sup>.

Es claro entonces para la Corte que no hubo debate respecto de la inclusión de las expresiones “el artículo 443” contenidas en el artículo 69 de la Ley 863 de 2003 y de esta manera se vició igualmente el trámite legislativo en relación con las referidas expresiones.

Así las cosas, no cabe duda que asiste razón a los demandantes en cuanto a la acusación formulada en contra de las expresiones “el artículo 443” contenidas en el artículo 69 de la Ley 863 de 2003 por cuanto i) en el presente caso no se respetaron los principios de identidad y consecutividad durante el trámite legislativo y ii) no hubo debate en las plenarias sobre las proposiciones con las que se modificó el artículo relativo a la vigencia y derogatorias en el sentido de incluir la derogatoria del artículo 443 del Estatuto Tributario, por lo que la Corte declarará la inexequibilidad de las referidas expresiones y así se señalará en la parte resolutiva de esta sentencia.

## VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### R E S U E L V E:

DECLARAR INEXEQUIBLES las expresiones “el artículo 443” contenidas en el artículo 69 de la Ley 863 de 2003 “Por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas”.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Presidente

CON ACLARACIÓN DE VOTO

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

CON SALVAMENTO DE VOTO

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

CON ACLARACIÓN DE VOTO

RODRIGO ESCOBAR GIL

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

CON SALVAMENTO DE VOTO

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

PRINCIPIO DE CONSECUVICIDAD Y DE IDENTIDAD EN TRAMITE LEGISLATIVO-Definición  
(Salvamento de voto)

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE CLAUSULA DEROGATORIA-Alcance (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE CONSECUVICIDAD Y DE IDENTIDAD EN TRAMITE LEGISLATIVO-Inclusión de artículo derogatorio de norma en plenaria del Senado (Salvamento de voto)

El motivo del presente salvamento de voto consiste en mi discrepancia con la decisión adoptada por esta Corporación frente a la demanda de inconstitucionalidad contra las expresiones “el artículo 443” contenidas en el artículo 69 de la Ley 863 de 2003 “Por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas.” Con el acostumbrado respeto, me aparto de la decisión adoptada por considerar que, en la presente ocasión, la disposición acusada no infringió los artículos 157, 160 y 161 de la Constitución Nacional. Creo

que en este caso no es exigible el cumplimiento del principio de consecutividad y tampoco se infringió el principio de identidad.

El principio de consecutividad, ya lo mencionó la ponencia que recibió el voto de la mayoría, hace referencia al deber de llevar a cabo los cuatro debates reglamentarios de manera sucesiva en primer debate en cada Cámara, salvo las excepciones dispuestas en la ley y en segundo debate en cada plenaria. El principio de identidad, a su turno, se relaciona con la necesidad de que las modificaciones, aclaraciones, adiciones o supresiones que se lleven a cabo en las plenarias de las Cámaras guarden congruencia, tanto en el tema, como en la materia, con lo aprobado en las comisiones permanentes respectivas. Ahora bien, considero que a la cláusula contenida en la disposición bajo examen de la Corte en esta oportunidad, no se le puede aplicar ese mismo rasero de control. Aquí se trata de algo distinto. Estamos frente a una cláusula derogatoria. En este caso, no se le puede exigir al Legislador que desde el comienzo tenga presente cuáles preceptos deben ser objeto de derogación expresa como consecuencia de la aprobación de un determinado conjunto normativo. Desde luego, se exige que exista plena conciencia acerca de los alcances y el significado de las derogaciones propuestas y se exige, de igual forma, que tales derogatorias se hayan ajustado a la votación adecuada.

Es lógico y constitucional que las cláusulas derogatorias de las leyes, que tienen como propósito hacer derogaciones expresas de artículos o leyes con el objeto de garantizar la seguridad jurídica y en este sentido precisar el contenido y alcance de la ley aprobada, no pueden ser tramitadas y previstas de manera plena desde el momento de la iniciativa, con la presentación del proyecto.

Sin embargo es del todo coherente con la dinámica legislativa que solo al final del trámite cuando se tiene claridad sobre los distintos temas que harán parte de las leyes, es cuando se puede precisar y definir el contenido exacto de las normas que deben ser derogadas.

Por lo anterior no es posible exigir el cumplimiento exhaustivo de los requisitos constitucionales a una norma que por su naturaleza solo se determina al final del proceso legislativo.

Estimo que en el presente caso existió plena conciencia al respecto del significado y de los alcances de la cláusula derogatoria y considero, de igual modo, que se ajustó a la votación

exigida por la Ley. Quienes realizaron la votación en las etapas finales del proceso contaron, además, con la suficiente claridad e ilustración, de manera tal, que lo que se obtuvo, a mi juicio, fue una derogatoria expresa de la disposición contenida en el artículo 443 del Estatuto Tributario para así evitar la incertidumbre que generan las derogaciones tácitas sobre todo en una materia tan delicada como la que regula el precepto mencionado.

Fecha ut supra,

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

NORMA DEROGATORIA EN TRAMITE LEGISLATIVO-Puede surgir en segundo debate/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMA DEROGATORIA-Alcance (Aclaración de voto)

El juicio de constitucionalidad frente a las llamadas normas derogatorias no puede ser exactamente igual al de las demás disposiciones de un estatuto y por ello es de la opinión que dichas normas pueden surgir en el segundo debate siempre y cuando sean conexas con el fin de la norma, pues de esta manera se puede asegurar la necesaria armonía del ordenamiento jurídico.

Referencia: expediente D-5531

Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

La Corte Constitucional mediante la sentencia de la referencia resolvió declarar inexequible la expresión “el artículo 443” contenida en el artículo 69 de la Ley 863 de 2003, por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas, con el argumento fundamental según el cual en la aprobación de las normas derogatorias también se deben respetar los principios de consecutividad e identidad que rigen la formación de las leyes. Para la Corte fue claro en este caso que el Congreso de la República no podía en las etapas finales del procedimiento legislativo derogar una norma cuyo contenido no guarda relación con el tema que se venía discutiendo y aprobando. Aquí el tema concreto era el de los

responsables del impuesto a las ventas, que no había sido debatido y reviste indudable autonomía especialmente frente al de la retención en la fuente. La Corte resaltó igualmente que a pesar de que la derogatoria mencionada no se debatió, fue incluida abruptamente.

El suscrito magistrado comparte las conclusiones de la decisión, pero precisa que el juicio de constitucionalidad frente a las llamadas normas derogatorias no puede ser exactamente igual al de las demás disposiciones de un estatuto y por ello es de la opinión que dichas normas pueden surgir en el segundo debate siempre y cuando sean conexas con el fin de la norma, pues de y esta manera se puede asegurar la necesaria armonía del ordenamiento jurídico.

Pero más allá de esto es preciso que, y en orden a verificar la existencia del debate, que en cada caso se analice si los congresistas tuvieron efectivamente conocimiento del contenido, alcances e implicaciones de la derogatoria propuesta, esto es si en su aprobación actuaron con conocimiento informado.

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

ACLARACION DE VOTO DEL MAGISTRADO

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

A LA SENTENCIA C-706 de 2005

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE CLAUSULA DEROGATORIA-Alcance (Aclaración de voto)

DEBATE PARLAMENTARIO-Ausencia en plenarias de Cámara y Senado/PRINCIPIO DE CONSECUITIVIDAD Y DE IDENTIDAD EN TRAMITE LEGISLATIVO-Necesidad de verificar que el contenido del artículo derogado guarde relación con el tema discutido y aprobado en etapas anteriores (Aclaración de voto)

Aun cuando estoy de acuerdo con que la expresión cuestionada es inconstitucional porque no fue objeto de ningún tipo de consideración por parte de las Plenarias de Cámara y Senado, en

cuanto apareció de manera abrupta y sin que los congresistas conocieran el contenido del artículo que se estaba derogando, considero que el factor determinante para dicha declaratoria no es la autonomía del contenido normativo del artículo derogado, sino la necesidad de verificar que dicho contenido guarde relación con el tema discutido y aprobado en las etapas anteriores. En mi salvamento de voto a la sentencia C-950 de 2001 expuse mi posición sobre la relación que debe existir entre el asunto regulado por una disposición de un proyecto de ley que evoluciona a lo largo de su formación y la voluntad manifestada expresamente por el Congreso a lo largo de dicha evolución para que se respeten los principios de identidad y consecutividad.

POTESTAD DEROGATORIA DEL CONGRESO-Exigencia de un mínimo de racionalidad legislativa  
(Aclaración de voto)

POTESTAD DEROGATORIA DEL CONGRESO-Necesidad que se conforme la voluntad democrática de derogar una norma (Aclaración de voto)

Referencia: expediente D-5531

Demandada de inconstitucionalidad contra la expresión “el artículo 443” contenida en el artículo 69 de la Ley 863 de 2003, “por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas”

Actores:

Enrique Vargas Lleras

Luis Fernando Villegas Gutiérrez

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Con el acostumbrado respeto aclaro mi voto porque estimo que algunas de las consideraciones de la sentencia sobre los principios de identidad y de consecutividad cuando son aplicados sin matices a una disposición sobre vigencia y derogatorias, como la

parcialmente cuestionada en este proceso, conducen a una rigidez extrema en el procedimiento legislativo.

En la sentencia se afirma en relación con el artículo de vigencia y derogatorias, que “no puede entenderse cumplido el requisito de identidad temática (...) por el simple hecho de que en un proyecto de ley haya existido desde el comienzo del trámite legislativo un artículo que señale la vigencia y establezca las normas que se derogan, pues este es un asunto presente por lo general en todo proyecto de ley. Lo que resulta importante para efectos de considerar dicha identidad son los contenidos específicos de las normas derogadas, que necesariamente deben guardar relación, (...) con los contenidos normativos que durante todo el trámite han sido objeto de debate y votación por el Congreso (...). Por ello, “cuando se está en presencia de un tema específico, autónomo y separable de los otros temas de un proyecto de ley, este debe ser objeto de debate por las Comisiones Constitucionales, así como por las plenarias de cada Cámara, sin que baste invocar de manera genérica el cumplimiento del principio de unidad de materia.”

Aun cuando estoy de acuerdo con que la expresión cuestionada es inconstitucional porque no fue objeto de ningún tipo de consideración por parte de las Plenarias de Cámara y Senado, en cuanto apareció de manera abrupta y sin que los congresistas conocieran el contenido del artículo que se estaba derogando, considero que el factor determinante para dicha declaratoria no es la autonomía del contenido normativo del artículo derogado, sino la necesidad de verificar que dicho contenido guarde relación con el tema discutido y aprobado en las etapas anteriores.

En mi salvamento de voto a la sentencia C-950 de 2001 expuse mi posición sobre la relación que debe existir entre el asunto regulado por una disposición de un proyecto de ley que evoluciona a lo largo de su formación y la voluntad manifestada expresamente por el Congreso a lo largo de dicha evolución para que se respeten los principios de identidad y consecutividad. Por ser pertinente para el objeto de estudio en el presente caso, y en aras de la brevedad cito lo relevante:

Aunque compartimos el espíritu de la sentencia de dejar un amplio margen al Congreso para introducir modificaciones a los proyectos, estimamos que hay un mínimo de racionalidad legislativa que en todo caso debe ser respetado. (....)

Consideramos que la Corte se ha debido aproximar al tema analizando cuál es la relación que existe entre el asunto regulado por una disposición de un proyecto de ley que evoluciona y la voluntad manifestada expresamente por el Congreso a lo largo de dicha evolución. Del análisis de la relación entre asunto regulado y voluntad democráticamente expresada a lo largo del trámite se deduce una conclusión diferente a la acogida por la Corte. Pensamos que dicha conclusión no introduce una rigidez en la formación de las leyes diferente a la mínima compatible con los cánones constitucionales.

(...)

Si bien es cierto que el legislador puede derogar apartes normativos que no fueron expresamente regulados en la nueva ley, o incluso, mediante una ley de artículo único derogar una ley anterior sin dictar nuevas normas para llenar el “vacío” creado, tal posibilidad, no obstante, debe ejercerse dentro de unos parámetros constitucionales mínimos.

La Constitución exige una racionalidad legislativa mínima para que sea posible determinar que realmente se conformó la voluntad democrática de crear, modificar o derogar una norma. Ello es garantía de que no se cometerán errores, dada la complejidad del ordenamiento jurídico. Así como la simple referencia a una ley derogada no la revive, la mera enunciación del número de un artículo en una lista de disposiciones derogadas, no excluye todas las normas que éste contiene del ordenamiento jurídico sino tan sólo aquellas respecto de las cuales se haya conformado la voluntad legislativa de derogarlas. De lo contrario, con una frase podrían derogarse por error normas que el propio legislador no deseaba derogar y respecto de las cuales jamás se conformó la voluntad democrática de derogarlas.

Cuando la derogación es consecuencia de una nueva regulación, esa racionalidad mínima del legislador exige que lo derogado haya sido tratado en la nueva ley, salvo que se deduzca del debate que la voluntad del legislador era derogar unas normas sin expedir una nueva regulación. Ninguna de estas dos hipótesis ocurrió en este caso. Como se observa en los debates del proyecto de ley que se convirtió en la Ley 617 de 2000, la voluntad del legislador era derogar sólo la frase sobre reelección contenida en los dos artículos enunciados. Realmente, en ninguna de las Cámaras se conformó la voluntad de suprimir los requisitos para ser personero o contralor distrital, ni de acabar el procedimiento para su elección, ni de

modificar las calidades requeridas para ser elegido personero o contralor. Respecto de esas materias, no existió en realidad ningún debate ni trámite en el Congreso y, por lo tanto, nunca se conformó la voluntad legislativa de derogar las normas correspondientes.

Fecha ut supra,

Manuel José Cepeda Espinosa

Magistrado

#### SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-706 DE 2005 DEL MAGISTRADO JAIME ARAUJO RENTERIA

NORMA DEROGATORIA EN TRAMITE LEGISLATIVO-Puede surgir en segundo debate/PRINCIPIO DE CONSECUVICIDAD Y DE IDENTIDAD EN TRAMITE LEGISLATIVO-Inclusión de norma derogatoria/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Inclusión de norma derogatoria (Salvamento de voto)

Me permito insistir en que las disposiciones derogatorias no son exactamente iguales a las demás, pues son normas de validez de otra, razón por la cual, no puede predicarse de ellas la unidad de materia. De acuerdo con el artículo 160 de la Constitución, las plenarias tienen atribución para introducir modificaciones y supresiones, hipótesis última en la que estarían las derogatorias. Por ello, reitero que en este caso, más que de unidad de materia, de lo que se trata es de aplicación de los principios de identidad flexible y consecutividad y, que la flexibilidad permite que una derogatoria aparezca en el segundo debate. En mi concepto, el tema es el mismo: impuestos, IVA, mejor recaudo. Así mismo, opino que la derogatoria soluciona la ambigüedad planteada.

Referencia: expediente D-5531

Demandada de inconstitucionalidad contra las expresiones “el artículo 443” contenidas en el artículo 69 de la Ley 863 de 2003 “Por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas”

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de esta Corporación, me permito salvar mi voto a la presente sentencia, con base en las siguientes consideraciones en relación con el tema de derogación de normas:

Es indudable que el Congreso tiene competencia para derogar normas (art. 150-1 CP) y que cuando surge una ley nueva siempre está presente el tema de las derogatorias, aún cuando no se hagan, pues queda la derogación tácita por incompatibilidad con la nueva normatividad. Toda norma tributaria toca el ámbito material, personal y temporal y por regla general, se determina la entrada en vigencia de normas pero no cuando finalizan.

En mi criterio, la técnica de derogación permite armonizar normas y evitar las antinomias y pueden adoptarse leyes derogatorias independientemente del tema. Así, las normas que derogan no deben tener necesariamente relación con la ley en la que se incluyen. Por su estructura, las normas derogatorias no están dirigidas a las conductas o materias que regula la ley sino a las de leyes anteriores.

A mi juicio, el tema de la derogación es un tema de validez de la norma a la cual se le quita, razón por la cual no tiene que haber relación o unidad de materia de las normas derogatorias con la ley que las contiene, pues esta se predica de una ley anterior. Eso plantea la pregunta de si una norma que derogó a otra, puede a su vez ser derogada, pues es una norma que ya se agotó. El procedimiento legislativo es para ir ajustando el proyecto de ley a lo largo de los debates y en el proyecto original había una propuesta de normas derogatorias.

En este sentido, me permito insistir en que las disposiciones derogatorias no son exactamente iguales a las demás, pues son normas de validez de otra, razón por la cual, no puede predicarse de ellas la unidad de materia. De acuerdo con el artículo 160 de la Constitución, las plenarias tienen atribución para introducir modificaciones y supresiones, hipótesis última en la que estarían las derogatorias.

Por ello, reitero que en este caso, más que de unidad de materia, de lo que se trata es de aplicación de los principios de identidad flexible y consecutividad y, que la flexibilidad permite que una derogatoria aparezca en el segundo debate. En mi concepto, el tema es el mismo: impuestos, IVA, mejor recaudo. Así mismo, opino que la derogatoria soluciona la

ambigüedad planteada.

En este caso, se trata a mi juicio, de la misma materia, con una norma general que es el impuesto del IVA sobre los servicios y una norma especial que es el IVA para los servicios de telefonía. Así, si el artículo 13 de la ley 863 de 2003, modifica el artículo 437, no se entiende cómo no se podía tocar el artículo 443. La discusión se ha trasladado del punto de identidad al de que no hubo debate, sobre lo cual no hubo acusación, pues sólo se alegó que esa norma apareció en el segundo debate. No obstante, en mi opinión y según lo expuesto por el magistrado Beltran, sí hubo debate.

Por las razones expuestas me permito salvar mi voto.

Fecha ut supra.

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

1 Afirman que el tenor del referido artículo era el siguiente:

“Artículo 53. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las siguientes disposiciones: inciso 2º del artículo 85, numeral 5 del artículo 206, inciso 2º del artículo 366-1, el artículo 468-1, parágrafo el artículo 476, el artículo 477, el artículo 499-1, el artículo 511, los numerales 6 y 7 del artículo 530, el inciso cuarto del artículo 555-1, el parágrafo del artículo 651 del Estatuto Tributario, el artículo 10 de la Ley 26 de 1989, el artículo 61 de la Ley 788 de 2002, el artículo 129 de la Ley 812 de 2003”.

2 Aducen que el texto incluido en la ponencia fue el siguiente:

“Artículo 95. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las siguientes disposiciones: inciso 2º del artículo 85, artículo 90-1, parágrafo 3º del artículo 127-1, numeral 5 del artículo 206, inciso 2º del artículo 366-1, el artículo 477, el artículo 499-1, la expresión ‘y sólo deberán discriminar el impuesto en los

casos contemplados en el artículo 618' del artículo 511, la expresión 'los papeles comerciales con vencimiento menor a un año' del numeral 6 del artículo 530, la expresión 'las órdenes de compra o venta de bienes o servicios' del numeral 52 del artículo 530, el inciso cuarto del artículo 555-1, el parágrafo del artículo 651 del Estatuto Tributario, el inciso segundo del artículo 689-1 del Estatuto Tributario, el artículo 10 de la Ley 26 de 1989, el artículo 61 de la Ley 788 de 2002, el artículo 129 de la Ley 812 de 2003".

3 Afirman que en dicha ponencia las únicas modificaciones que se propusieron fueron del siguiente tenor:

-Se corrigió la derogatoria del inciso 2º del artículo 85, precisando que es del Estatuto Tributario y no de la Ley 633 de 2000, como fue aprobado en primer debate.

-Se retiró las derogatorias del artículo 212 del Estatuto Tributario en lo referente a Usuarios Industriales de Bienes, el literal k) del artículo 322 del Estatuto Tributario, el artículo 16 de la Ley 109 de 1985 y el artículo 129 de la Ley 812 de 2003, que continúan vigentes.

-Se adicionó un inciso para precisar que la derogatoria de los artículos 213 en lo referente a Usuarios Industriales de Bienes, literal m) del artículo 322 del Estatuto Tributario, el inciso 1º del artículo 15 de la Ley 109 de 1985 en lo referente a Usuarios Industriales de Bienes operará a partir del 31 de diciembre del año 2006.

4 Sobre el particular se puede consultar la sentencia C-1147 de 2003, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

5 Sobre el particular la Corte en sentencia C-975 de 2002 precisó lo siguiente: "el término de un año impone un límite a la competencia de la Corte para asumir el conocimiento de las demandas que presenten los ciudadanos contra las leyes, pues en los casos en que el reproche tenga que ver con irregularidades ocurridas en su proceso formativo, es deber del organismo de control constitucional verificar previamente que la acusación se haya formulado dentro del plazo señalado en la norma Superior, quedando obligado a producir un fallo inhibitorio si al momento de promoverse la respectiva acción el término de caducidad ya ha sido superado".

6 M.P. Álvaro Tafur Galvis A.V. Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynnet.

7 Ver, entre muchas otras, las sentencias C-055 de 1996, C-443 de 1997 y C-478 de 1998.

8 Sentencia C-443 de 1997. MP Alejandro Martínez Caballero, fundamento 12.

9 Ver Sentencia C-226/02 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

10 En ese sentido ver, entre otras las sentencias C-357/03 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, C-432/04 M.P. Rodrigo escobar Gil S.V. Jaime Araujo Rentería.

11 Ver, entre otras, las sentencias C-608/92, C-145/94, C-055/96 y C-1548 de 2000.

13 La Corte ha precisado que no “revive ipso iure la normatividad anterior cuando ésta es claramente contraria, en términos de tipo de ley que debe desarrollar la materia, a los preceptos constitucionales. En Sentencia C-700/99 la Corte, en ocasión del establecimiento del efecto de sus sentencias, señaló que la inexequibilidad de las normas demandadas que sería declarada en el fallo no revivía las disposiciones anteriores. Consideró la Corte que “Aceptarlo así implicaría admitir que, contra lo expuesto en este Fallo, siguieron rigiendo en la materia objeto de regulación por ley marco unas disposiciones dictadas por el Presidente de la República con base en facultades extraordinarias-lo cual está prohibido por el artículo 150, numeral 10, de la Constitución-o, peor todavía, decretos autónomos preconstitucionales, que hoy ya no pueden fijar las reglas aplicables al asunto del que se trata. Tales decretos habían sido retirados del ordenamiento jurídico por Decreto 1730 de 1991, expedido el 4 de junio de ese año, antes de que principiara la vigencia de la actual Constitución Política.” Auto 126/04 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

14 Ver entre otras las sentencias C-305/04 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

15 M.P. Fabio Morón Díaz.

16 Ver igualmente la citada sentencia C-055 de 1996, que estudió si la derogación de ciertas normas relacionadas con la Caja Agraria guardaban una conexidad temática razonable con el tema dominante de la Ley 48 de 1990, que contenía la cláusula derogatoria. En e mismo sentido ver entre otras las sentencias C-840/03 y C-670/04 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

17 Ver, entre otras las Sentencias C-950/01 M.P. Jaime Córdoba Triviño, C-1190/01 M.P. Jaime Araujo Rentería

18 Sent. C-950/01 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

19 Sentencia C-1190/01 M.P. Jaime Araujo Rentería.

20 Consultar entre otras, las sentencias C-801/03 y C-839/03 M.P. Jaime Córdoba Triviño, C-1147/03 M.P. Rodrigo Escobar Gil, C-1113/03, C-1092/03 y C-754/04 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

21 Sentencias C-702 de 1999 M.P. Fabio Morón Díaz y C-044 de 2002 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

22 Sobre el debate simultáneo se pueden consultar las sentencias C-140 de 1998 M.P. Carlos Gaviria Díaz y C-044 de 2002 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

23 Sentencia C-702/99 M.P. Fabio Morón Díaz

24 Sentencia C-702 de 1999.M.P. Fabio Morón Díaz

25 Sentencia C-1190 de 2001 M.P. Jaime Araujo Rentería. También se puede consultar la Sentencia C-950 de 2001 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

26 Sentencia C-702 de 1999 M.P. Fabio Morón Díaz.

27 Ver Sentencia C-1108/01 M.P. Rodrigo Escobar Gil y Marco Gerardo Monroy Cabra.

28 Sentencias C-008 de 1995 M.P. José Gregorio Hernández Galindo y C-809 de 2001.M.P. Clara Inés Vargas Hernández

29 Sentencia C-1147/03 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

30 Sentencia C-1113/03 M.P. Álvaro Tafur Galvis. En el mismo sentido ver la sentencia C-370/04 >M.P. Jaime Córdoba Treviño y Álvaro Tafur Galvis.

31 A folio 3 del Cuaderno de Pruebas obra una certificación de fecha 2 de mayo de 2005 expedida por el Secretario de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de

la República, en donde consta la votación al proyecto de ley No. 14/03-S y 155/03-C en los siguiente términos:

“ (...) me permito manifestarle que el proyecto de ley No. 134 de 2003 Senado y 155 de 2003 Cámara, el cual dio origen a la Ley 863 de 2003, fue considerado y aprobado por las Comisiones Económicas del Congreso durante las sesiones de los días 9, 10 y 11 de diciembre de 2003.

Especificando la votación de la siguiente manera:

El día 9 de diciembre se inició con la presencia de 9 Senadores, registrándose quórum decisorio y se votó con la asistencia de 15 Senadores.

El día 10 de diciembre se inició con la presencia de 8 Senadores, registrándose quórum decisorio y se votó con la presencia de 14 Senadores, no asistió el Senador Luis Eduardo Vives Lacouture.

El día 11 de diciembre se inició con la presencia de 8 Senadores, registrándose quórum decisorio y se votó con la presencia de 15 Senadores. (...)".

32 A folio 66 del Cuaderno Principal obra una certificación de fecha 5 de mayo de 2005 expedida por el Secretario de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes en donde consta lo siguiente:

“ (...) Que en sesión conjunta del día 3 de diciembre de 2003, se anunció la votación del proyecto de ley No. 134/03-S, 115/03-C, acumulado con el proyecto de ley No. 035/03-C: “Por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas”, hoy Ley 863 de 2003, que fue discutido y aprobado en Primer Debate los días 4, 9, 10 y 11 de diciembre de 2003.

Que en las discusiones y votaciones para Primer Debate del proyecto en mención, en el artículo correspondiente a vigencias y derogatorias, no fue incorporada la expresión ‘artículo 443’.” (negrilla fuera de texto original).

33 En relación con dicha votación se dejó la siguiente constancia:

- Constancia

Arguir la importancia de una ley tributaria en un Estado Social de Derecho, es poco menos que redundante. Así es de contundente su evidencia.

La distribución de cargas impositivas entre la población tiene que ser un instrumento redistributivo y, sin duda, incidente de manera directa en el bienestar o mayor depresión de amplios sectores de la población, someter a debate y ulterior votación un proyecto de esa naturaleza, extenso y complejo, con un significativo número de disposiciones nuevas, en horas de la madrugada, con la mayoría o la totalidad de los miembros de la Corporación fatigados y, por ende, sin la menor posibilidad de adelantar un debate reflexivo y fecundo, no pasa de ser una simulación que satisfaga la forma pero contradice de manera flagrante los propósitos y la sustancia de un Estado democrático, cuya Constitución fija como meta prioritaria la prosecución de la justicia material.

Por esa razón, los suscritos Senadores, pertenecientes a distintas vertientes ideológicas dejamos constancia de nuestra inconformidad y de nuestro categórico rechazo a este modo de proceder.

Carlos Gaviria Díaz, Edgar Artunduaga Sánchez, Efrén Félix Tarapués Cuaical, Luis Carlos Avellaneda Tarazona, Piedad Córdoba Ruiz, Bernardo Alejandro Guerra Hoyos, Jesús Enrique Piñacué Achicué, Jorge Enrique Robledo Castillo, Samuel Moreno Rojas, Jesús Antonio Bernal Amorocho, Juan Carlos Restrepo Escobar, Hugo Serrano Gómez, Camilo Armando Sánchez Ortega, Antonio Javier Peñaloza Núñez.

20-XII-2003. Gaceta del Congreso N° 27 de 2004 en donde se publicó el Acta N° 25 de la Sesión Plenaria Extraordinaria del 20 de Diciembre de 2003.

34 En la ponencia se hizo una propuesta relativa al artículo de vigencias y derogatorias en el siguiente sentido:

“Derogatorias

-Se modifica el artículo 78 del Proyecto sobre vigencia y derogatorias de la siguiente forma:

-Se corrige la derogatoria del inciso 2º del artículo 85, precisando que es del Estatuto

Tributario y no de la Ley 633 de 2000, como en el texto aprobado en primer debate.

-Se retiran de las derogatorias el artículo 212 del Estatuto Tributario en lo referente a Usuarios Industriales de Bienes; el literal k) del artículo 322 del Estatuto Tributario; el artículo 16 de la Ley 109 de 1985 y el artículo 129 de la Ley 812 de 2003, los cuales continúan vigentes.

-Se adiciona un inciso para precisar que la derogatoria de los artículos 213 en lo referente a Usuarios Industriales de Bienes; literal m) del artículo 322 del Estatuto Tributario; el inciso 1º del artículo 15 de la Ley 109 de 1985 en lo referente a Usuarios Industriales de Bienes, operará a partir del 31 de diciembre del año 2006."

Así mismo, el texto del articulado propuesto para segundo debate en lo relativo a la vigencia y derogatoria es del siguiente tenor:

"Artículo 72. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las siguientes disposiciones: inciso 2º del artículo 85; artículo 90-1; parágrafo 3º del artículo 127-1; artículo 242; artículo 243; inciso 2º del artículo 366-1; el artículo 384; el artículo 499-1; la expresión 'y solo deberán discriminar el impuesto en los casos contemplados en el artículo 618' del artículo 511; el inciso cuarto del artículo 555-1; el parágrafo del artículo 651, el inciso segundo del artículo 689-1, los literales d) y e) del artículo 869 del Estatuto Tributario; el artículo 272 de la Ley 223 de 1995; el parágrafo del artículo 121 de la Ley 488 de 1998; el parágrafo del artículo 1º de la Ley 677 de 2001; el artículo 61 de la Ley 788 de 2002.

A partir del 31 de diciembre de 2006, se derogan el artículo 213; literal m) del artículo 322 del Estatuto Tributario y el artículo 15 de la Ley 109 de 1985 en lo referente a usuarios industriales de bienes de las zonas francas".

35 En la Gaceta del Congreso No. 697 del 26 de diciembre de 2003 (pág. 16), se publicó el texto definitivo del proyecto de ley No. 155 de 2003 -Cámara-, No. 134 de 2003 -Senado-, Acumulado al proyecto de ley No. 035 de 2003 -Cámara- aprobado en segundo debate en sesión plenaria extraordinaria de la Cámara de Representantes, que en lo relativo al artículo de vigencia y derogatorias es del siguiente tenor:

## “CAPITULO VII

### Vigencia y derogatorias

Artículo 69. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las siguientes disposiciones: Inciso 2º del artículo 85; artículo 90-1; parágrafo 3 del artículo 127-1; artículo 242; artículo 243; inciso 2º del artículo 366-1; el artículo 384; el artículo 443; el artículo 499-1; la expresión “y solo deberán discriminar el impuesto en los casos contemplados en el artículo 618” del artículo 511; el inciso cuarto del artículo 555-1; el parágrafo del artículo 651, el inciso segundo del artículo 689-1, los literales d) y e) del artículo 869 del Estatuto Tributario; el artículo 272 de la Ley 223 de 1995; el parágrafo del artículo 121 de la Ley 488 de 1998; el parágrafo del artículo 1º de la Ley 677 de 2001; el artículo 61 de la Ley 788 de 2002.

A partir del 31 de diciembre de 2006, se derogan el artículo 213; literal m) del artículo 322 del Estatuto Tributario y el artículo 15 de la Ley 109 de 1985 en lo referente a usuarios industriales de bienes de las zonas francas.”

36 Estatuto tributario Libro III “Impuesto sobre las Ventas”, Título II “Responsables del Impuesto”, Artículo 443. Responsabilidad en el servicio de teléfono. En el caso del servicio de teléfonos es responsable la empresa que factura directamente al usuario el valor del mismo.

37 Cfr. Corte Constitucional sentencias C-1113 de 2003 y C -1147 de 2003.

### Impuesto sobre las ventas

Artículo 10. Bienes excluidos del impuesto. Adiciónense al artículo 424 del Estatuto Tributario los siguientes bienes y partidas arancelarias:

09.01.11.00.00 Café en grano sin tostar

10.04.00.10.00 Avena para la siembra

10.07.00.10.00 Sorgo para la siembra

12.01.00.10.00 Habas de soya para la siembra

12.07.10.10.00 Nuez y almendra de palma para la siembra

12.07.20.10.00 Semilla de algodón para la siembra

Suprímanse del artículo 424 del Estatuto Tributario los siguientes bienes y partidas arancelarias:

09.01.21.10.00 Café en grano

52.01 Fibras de algodón

84.32 Máquinas, aparatos y artefactos agrícolas, hortícolas o silvícolas, para la preparación o el trabajo del suelo o para el cultivo; excepto rodillos de césped o terrenos de deporte.

Incorpórense al artículo 468-1 del Estatuto Tributario las siguientes partidas arancelarias, las cuales quedarán gravadas a la tarifa allí prevista:

12.07.10.90.00 Nuez y almendra de palma para molienda

15.11.10.00.00 Aceite crudo de palma

52.01 Fibras de algodón

84.32 Máquinas, aparatos y artefactos agrícolas, hortícolas o silvícolas, para la preparación o el trabajo del suelo o para el cultivo; excepto rodillos de césped o terrenos de deporte.

Exclúyase del artículo 468-1 del Estatuto Tributario sobre bienes gravados a la tarifa del siete por ciento (7%), la siguiente partida arancelaria, la cual quedará excluida del impuesto:

12.07.20.10.00 "Semilla de algodón para la siembra"

Artículo 11. Bienes que se encuentran exentos del impuesto. Adíjáñese un literal al artículo 481 de l Estatuto Tributario, así:

"d) El alcohol carburante, con destino a la mezcla con gasolina para los vehículos automotores."

Artículo 12. Importaciones que no causan. Modifícase el parágrafo 4° del artículo 428 del Estatuto Tributario el cual quedará así:

“Parágrafo 4°. Los beneficios previstos en el literal g) de este artículo se aplicarán también cuando los bienes a que se refiere el mismo, sean adquiridos por compañías de financiamiento comercial para darlos en arrendamiento financiero o cuando sean entregados a un patrimonio autónomo como garantía de los créditos otorgados para su adquisición, así como para los contribuyentes que estén o se sometan al tratamiento previsto en la Ley 550 de 1999, con la condición de que los bienes sean devueltos al término del contrato de fiducia mercantil al mismo fideicomitente y el uso de los mismos se conserve durante todo el tiempo de su vida útil en cabeza de este.”

Artículo 13. Retención en la fuente en el impuesto sobre las ventas. Modifícase el artículo 437-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

“Artículo 437-1. Retención en la fuente en el impuesto sobre las ventas. Con el fin de facilitar, acelerar y asegurar el recaudo del impuesto sobre las ventas, establecése la retención en la fuente en este impuesto, la cual deberá practicarse en el momento en que se realice el pago o abono en cuenta, lo que ocurra primero.

La retención será equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del valor del impuesto. No obstante, el Gobierno Nacional queda facultado para establecer porcentajes de retención inferiores.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso anterior, el Gobierno Nacional podrá disminuir la tarifa de retención en la fuente del impuesto sobre las ventas, para aquellos responsables que en los últimos seis (6) períodos consecutivos hayan arrojado saldos a favor en sus declaraciones de ventas.

Parágrafo. En el caso de la prestación de servicios gravados a que se refiere el numeral 3 del artículo 437-2 del Estatuto Tributario, la retención será equivalente al ciento por ciento (100%) del valor del impuesto.”

Artículo 14. Régimen simplificado del impuesto sobre las ventas. Modifícase el artículo 499 del Estatuto Tributario, el cual queda así:

“Artículo 499. Quiénes pertenecen a este régimen. Al Régimen Simplificado del Impuesto Sobre las Ventas pertenecen las personas naturales comerciantes y los artesanos, que sean minoristas o detallistas; los agricultores y los ganaderos, que realicen operaciones gravadas, así como quienes presten servicios gravados, siempre y cuando cumplan la totalidad de las siguientes condiciones:

1. Que en el año anterior hubieren poseído un patrimonio bruto inferior a ochenta millones de pesos (\$80.000.000) (valores años base 2003 y 2004) e ingresos brutos totales provenientes de la actividad inferiores a sesenta millones de pesos (\$60.000.000) (valores años base 2003 y 2004).
2. Que tengan máximo un establecimiento de comercio, oficina, sede, local o negocio donde ejercen su actividad.
3. Que su establecimiento de comercio, oficina, sede, local o negocio no se encuentre ubicado en un centro comercial o dentro de almacenes de cadena. Al efecto se entiende por centro comercial la construcción urbana que agrupe a más de veinte locales, oficinas y/o sedes de negocio.
4. Que en el establecimiento de comercio, oficina, sede, local o negocio no se desarrolle actividades bajo franquicia, concesión, regalía, autorización o cualquier otro sistema que implique la explotación de intangibles.
5. Que no sean usuarios aduaneros.
6. Que no hayan celebrado en el año inmediatamente anterior ni en el año en curso contratos de venta de bienes o prestación de servicios gravados por valor individual y superior a sesenta millones de pesos (\$60.000.000) (valores años base 2003 y 2004).

Parágrafo 1º. Para la celebración de contratos de venta de bienes o de prestación de servicios gravados por cuantía individual y superior a sesenta millones de pesos (\$60.000.000) (valor año base 2004), el responsable del Régimen Simplificado deberá inscribirse previamente en el Régimen Común.

Parágrafo 2º. Para los agricultores y ganaderos, el límite de patrimonio bruto previsto en el numeral 1º de este artículo equivale a cien millones de pesos (\$100.000.000) (valores años

base 2003 y 2004)."

Artículo 15. Obligaciones para los responsables del régimen simplificado. Adiciónanse al artículo 506 del Estatuto Tributario los numerales 2 y 4 y un parágrafo:

"2. Entregar copia del documento en que conste su inscripción en el régimen simplificado, en la primera venta o prestación de servicios que realice a adquirentes no pertenecientes al régimen simplificado, que así lo exijan."

4. Exhibir en un lugar visible al público el documento en que conste su inscripción en el RUT, como perteneciente al régimen simplificado.

Parágrafo. Estas obligaciones operarán a partir de la fecha que establezca el reglamento a que se refiere el artículo 555-2."

Artículo 16. Paso del Régimen Simplificado al Régimen Común. Modifícase el artículo 508-2 del Estatuto Tributario, el cual queda así:

"Artículo 508-2. Paso del Régimen Simplificado al Régimen Común. El responsable del Impuesto sobre las Ventas perteneciente al Régimen Simplificado pasará a ser responsable del Régimen Común a partir de la iniciación del período inmediatamente siguiente a aquel en el cual deje de cumplir los requisitos establecidos en el artículo 499 de este Estatuto, salvo lo previsto en el parágrafo 1º de dicho artículo, en cuyo caso deberá inscribirse previamente a la celebración del contrato correspondiente."

39 Sobre el particular, ver , entre otras, las sentencias C-702 de 1999, C-1113 de 2003, C-1147/03 y C-754/04.

40 Ver sentencias C-950/01 M.P. Jaime Córdoba Triviño, C-1190/01 M.P. Jaime Araujo Rentería, C- 226/02 M.P. Álvaro Tafur Galvis y C-670/04 M.P. Clara Inés Vargas Hernández

41 M. P. Alvaro Tafur Galvis.

42 Sentencia C-222 de 1997. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

43 Esta Corporación, desde sus inicios, ha establecido que una condición necesaria para el debate es la de permitir que los congresistas intervengan en la discusión. Así, la Sentencia

C-013/93 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz dijo la Corte: "Ciertamente la discusión y el debate, aparte de ser deseables intrínsecamente, son connaturales al proceso democrático, el cual puede tornarlos más o menos visibles según el grado de consenso que convoque una determinada idea o proposición. En el plano de la garantía del principio democrático, en el caso presente, este se debe entender respetado como quiera que a los intervenientes en el trámite de adopción de la ley se les brindó en todo momento la posibilidad de controvertir libremente el proyecto."

44 Ver Sentencia C- 370/04 M.P. Jaime Córdoba Triviño Álvaro Tafur Galvis

45 "Intervención del honorable Representante Germán Navas Talero:

Señor Presidente, con el respeto que me merece la Cámara de Representantes, les pediría que no vicien de nulidad, que no vicien de constitucionalidad este proyecto, puede que no sea amigo del Gobierno, no de la Reforma, pero nos van a poner en el problema de demandarla, sé que aquí hay muchos artículos que nosotros ni siquiera conocemos y que no hemos discutido, ya la Corte ha dicho reiteradamente que debe ser discutido, las modificaciones no las conocemos, cualquiera que revise el Acta verá que nosotros no conocemos que están modificando.

Les pido a los gobiernistas, que no le hagan ese daño al Presidente de la República, no soy uribista, pero tampoco soy enemigo de él señores.

Lo lógico sería que conociéramos qué estamos votando que quede constancia". Acta No. 088 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 42 del 24 de febrero de 2004.

46 – Constancia

"Argüir la importancia de una ley tributaria en un Estado Social de Derecho, es poco menos que redundante. Así es de contundente su evidencia.

La distribución de cargas impositivas entre la población tiene que ser un instrumento redistributivo y, sin duda, incidente de manera directa en el bienestar o mayor depresión de amplios sectores de la población, someter a debate y ulterior votación un proyecto de esa naturaleza, extenso y complejo, con un significativo número de disposiciones nuevas, en horas de la madrugada, con la mayoría o la totalidad de los miembros de la Corporación

fatigados y, por ende, sin la menor posibilidad de adelantar un debate reflexivo y fecundo, no pasa de ser una simulación que satisfaga la forma pero contradice de manera flagrante los propósitos y la sustancia de un Estado democrático, cuya Constitución fija como meta prioritaria la prosecución de la justicia material.

Por esa razón, los suscritos Senadores, pertenecientes a distintas vertientes ideológicas dejamos constancia de nuestra inconformidad y de nuestro categórico rechazo a este modo de proceder.

Carlos Gaviria Díaz, Edgar Artunduaga Sánchez, Efrén Félix Tarapués Cuaical, Luis Carlos Avellaneda Tarazona, Piedad Córdoba Ruiz, Bernardo Alejandro Guerra Hoyos, Jesús Enrique Piñacué Achicué, Jorge Enrique Robledo Castillo, Samuel Moreno Rojas, Jesús Antonio Bernal Amorochó, Juan Carlos Restrepo Escobar, Hugo Serrano Gómez, Camilo Armando Sánchez Ortega, Antonio Javier Peñaloza Núñez.

20-XII-2003." Gaceta del Congreso N° 27 de 2004 en donde se publicó el Acta N° 25 de la Sesión Plenaria Extraordinaria del 20 de Diciembre de 2003.